TRAITÉ

DE LA

CONFECTION DES LOIS

OU

EXAMEN RAISONNÉ

DES RÈGLEMENTS SUIVIS PAR LES ASSEMBLÉES LÉGISLATIVES FRANÇAISES, COMPARÉS AUX FORMES PARLEMENTAIRES DE L'ANGLETERRE, DES ÉTATS-UNIS, DE LA BELGIQUE, DE L'ESPAGNE, DE LA SUISSE, ETC., ETC.,

PAR

PH. VALETTE,

Avocat à la Cour Royale de Paris, Secrétaire de la Présidence de la Chambre des Députés;

ET

BENAT SAINT-MARSY,

Avocat à la Cour Royale de Paris.

« L'excellence des lois dépend surtout du
« soin apporté à l'élaboration des projets.
« La rédaction des lois constitue une
« grande partie de leur force. »

Le président DUPIN.

PARIS,

JOUBERT, LIBRAIRE-ÉDITEUR,

14, rue des Grès, près l'École-de-Droit.

1839.

TRAITÉ

DE LA

CONFECTION DES LOIS.

IMPRIMERIE D'AD. ÉVERAT et Cᵉ,
rue du Cadran, n. 14 et 16.

TRAITÉ
DE LA
CONFECTION DES LOIS,
OU
EXAMEN RAISONNÉ

DES RÈGLEMENTS SUIVIS PAR LES ASSEMBLÉES LÉGISLATIVES FRANÇAISES, COMPARÉS AUX FORMES PARLEMENTAIRES DE L'ANGLETERRE, DES ÉTATS-UNIS, DE LA BELGIQUE, DE L'ESPAGNE, DE LA SUISSE, ETC.;

PAR

PH. VALETTE,

Avocat à la Cour Royale de Paris,
Secrétaire de la Présidence de la Chambre des Députés;

ET

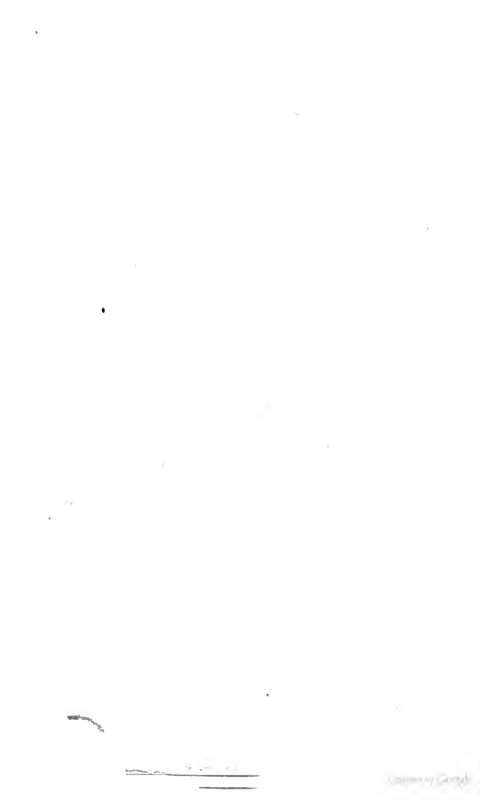
BENAT SAINT-MARSY,

Avocat à la Cour Royale de Paris.

« L'excellence des lois dépend surtout du
« soin apporté à l'élaboration des projets.
« La rédaction des lois constitue une
« grande partie de leur force. »

Le président DUPIN.

PARIS,
JOUBERT, LIBRAIRE-ÉDITEUR,
14, RUE DES GRÉS.
1839.



SUJET DE L'OUVRAGE.



En France, la Loi est l'œuvre des trois pouvoirs créés par la Charte constitutionnelle ; elle tire sa force obligatoire du concours de ces pouvoirs. Votée, sanctionnée et promulguée[1], elle existe, elle commande ; tout citoyen lui doit obéissance et respect.

Mais, avant d'arriver à ce degré d'autorité souveraine, la Loi doit subir l'épreuve d'une élaboration préliminaire ; élaboration d'autant plus essentielle qu'elle a pour objet d'en justifier la raison, pour but de lui donner son plus solide titre de valeur, celui d'être conforme à la justice et à la vérité.

Les formes suivant lesquelles la Loi est élaborée sont donc

[1] Voir ci-après chap. 8, de la Sanction et de la Promulgation.

aussi importantes que celles qui règlent la constitution des pouvoirs de l'État. Les unes et les autres sont établies pour une fin commune; elles tendent également vers un seul et même résultat, la création et la puissance souveraine de la Loi.

L'organisation des pouvoirs politiques a surtout attiré, depuis 1789, l'attention des publicistes et des hommes d'état. On s'est beaucoup et longtemps préoccupé de toutes les questions qui se lient à l'existence de ces pouvoirs, parce que de leur solution dépendait l'existence politique de la société.

Mais, une fois créés et établis, ils avaient besoin eux-mêmes de formes réglementaires qui leur donnassent une vie régulière; et ces formes, abandonnées d'abord à tout l'imprévu du hasard, ne sont parvenues, qu'après une longue succession d'expériences et d'années, à se poser sur des bases fixes et préméditées. Elles existent aujourd'hui, mais dans un état d'infériorité et même d'abandon tel qu'il demeure évident qu'on les a toujours considérées d'un point de vue trop secondaire. Ces formes cependant sont à une assemblée politique ce que les lois sont au corps social. Entre les lois et les formes réglementaires, appréciées en elles-mêmes aussi bien que dans leurs résultats, il existe un rapport tellement intime qu'on ne saurait dire celles qui doivent avoir une prééminence de valeur.

« Le règlement interne d'une assemblée politique, dit Dumont, est une branche de la législation et une branche essentielle[1]. » Depuis près d'un demi-siècle que le gouver-

[1] Tactique des assemblées législatives, *Disc. prélim.*, t. I, p. 11.

nement représentatif est établi en France, jamais la question n'a été examinée de ce point de vue: aussi serait-on fondé à dire, avec le publiciste génevois, que si l'on pouvait tracer exactement l'histoire de plusieurs corps politiques, on verrait que tel s'est conservé, tel autre s'est détruit par la seule différence de leur mode de délibérer et d'agir.

A ne les considérer que sous le point de vue spécial des formes réglementaires, les débats d'une assemblée législative peuvent donner lieu à plusieurs sortes d'observations. Les uns y verront un moyen de diriger les majorités dans le sens de telle opinion dominante ou dans les vues de tel parti; d'autres y étudieront les combinaisons et les ressources de la stratégie parlementaire; il ne faut y chercher, ce nous semble, que le moyen le plus efficace de créer de bonnes lois, parce que là est la fin du régime représentatif.

La Loi est ce que la politique doit s'étudier à créer de plus fort et de plus durable; les résultats d'une bonne politique s'écrivent toujours en caractères ineffaçables dans les dispositions d'une bonne loi.

Une chambre représentative a une mission complexe. Elle exprime les vœux et les besoins du pays; elle surveille la marche du pouvoir exécutif, elle vérifie si cette marche est conforme aux principes constitutionnels; elle s'assure que la tendance de ce pouvoir ne sacrifie point l'intérêt général à des intérêts privés; et, lorsqu'elle l'approuve dans sa direction, elle manifeste son assentiment en lui donnant son concours dans la confection des lois, qui deviennent ainsi la plus solennelle et la plus irrécusable consécration du système politique suivi par le gouvernement.

Dans cette action, la Loi encore est le but final de l'œuvre parlementaire.

Les débats que peuvent susciter des dissentiments entre le pouvoir exécutif et telles fractions d'une assemblée délibérante ne sont que des accessoires ; accessoires nécessaires, il est vrai, et qui, grandissant toujours en raison de la force ou de la vivacité de ces dissentiments, acquièrent par eux-mêmes une importance qui, le plus souvent, leur fait attribuer le premier rang dans les discussions politiques. Ces débats nous paraissent accessoires en ce sens qu'ils ne constituent jamais que des moyens pour arriver à un but : la conquête du pouvoir.

Or, attribuer une valeur principale à tout ce qui touche à la confection des lois, ne considérer que d'un point de vue secondaire des débats qui n'ont point cette confection pour objet immédiat, c'est seulement diviser les parties d'un sujet, sans méconnaître ou altérer leur importance relative.

C'est ainsi que nous nous sommes moins préoccupés des combinaisons qui peuvent diviser ou réunir les majorités et les minorités, que des règles et des formes parlementaires qui doivent diriger la marche du pouvoir législatif vers son résultat le plus nécessaire. — Nous nous sommes attachés à rechercher, soit dans l'histoire de nos précédentes assemblées, soit dans la nature même du sujet, soit par comparaison avec les règles suivies par les assemblées étrangères, la raison des formes observées aujourd'hui par le Parlement français.

Dans ce travail, nous n'avons point eu la présomption d'écrire un traité sur l'art de faire les lois ; nous avons sen-

lement essayé de répandre quelques lumières sur un sujet digne d'une haute attention, et qui cependant n'a occupé encore, en France, la plume d'aucun écrivain.

Dumont, il est vrai, a publié, d'après Bentham, un traité sur la tactique des assemblées législatives, mais son livre est plus dogmatique que pratique. Il impose au pouvoir législatif la forme que celui-ci doit observer; nous, au contraire, nous examinons la forme que ce pouvoir s'est imposée. Ce point de départ suffit pour faire comprendre que nous avons voulu surtout écrire un ouvrage qui pût être utile dans la pratique du droit parlementaire.

Nous l'avons divisé en deux parties : dans la première, supposant l'Assemblée législative régulièrement constituée par la vérification des pouvoirs et par la nomination des officiers de son bureau, nous suivons la formation de la loi, depuis le discours de la couronne, qui en annonce le projet, jusqu'à la sanction royale et à la promulgation, qui en complètent le caractère obligatoire.

Nous avons cherché à donner à la seconde partie un caractère exégétique qui pût conduire à ce but complet d'utilité que nous nous sommes efforcés de réaliser. En reproduisant le texte même des règlements suivis par nos assemblées parlementaires, nous en avons annoté les articles de toutes les décisions posées comme règles par ces assemblées; nous en avons rapproché les diverses dispositions des règlements en vigueur dans les assemblées législatives de la Belgique, de l'Espagne, et dans le conseil représentatif de Genève. Nous n'avons eu garde d'oublier, dans cette revue comparée, le Parlement d'Angleterre, qui a devancé tous les États européens dans la voie du régime re-

présentatif. Dumont et Bentham d'une part, et de l'autre l'excellent ouvrage du président Jefferson, nous ont aidé à recueillir tous les précédents suivis comme règles, soit dans le parlement anglais, soit dans les deux assemblées représentatives des États-Unis.

Notre travail, nous le déclarons nous-même, n'est qu'un essai. — Plus on l'approfondit, plus on découvre l'importance et la gravité du sujet que nous avons, les premiers, entrepris de traiter sur le plan que nous avons adopté. Nous reconnaissons que, trop souvent peut-être, nous nous sommes arrêtés à la superficie de questions qui méritaient un examen plus étendu ; mais il nous importait d'arriver à un moment d'opportunité qui nous laissait l'espoir de produire quelques rapprochements et quelques vues utiles. — S'il nous est donné de revenir, comme nous le désirons, sur cette esquisse rapide de notre droit parlementaire, nous nous efforcerons de faire disparaître les lacunes que nous serions les premiers aujourd'hui à signaler dans le cours de notre travail.

DES RÈGLEMENTS

DES

ASSEMBLÉES LÉGISLATIVES DEPUIS 1789.

A peine les États-Généraux étaient-ils ouverts que l'ordre du Tiers-État s'occupa de régulariser la marche et la direction de ses travaux. Sans s'arrêter devant les difficultés soulevées par le clergé et la noblesse, sans même attendre le résultat des négociations engagées dans le but d'arriver à une réunion générale, il se divisa en vingt bureaux composés chacun de trente membres, et décréta la création de plusieurs comités chargés de préparer les affaires qui devaient être discutées en assemblée générale.

Lorsque, par suite de la lettre du roi du 27 juin 1789, les membres du clergé et de la noblesse, qui avaient le plus résisté à une réunion générale, se furent rendus dans le

sein de l'assemblée, celle-ci se divisa en trente bureaux composés chacun de quarante membres.

ASSEMBLÉE NATIONALE CONSTITUANTE.

L'Assemblée adopta son règlement dans la séance du 29 juillet suivant. Quelque temps avant cette époque, le comte de Mirabeau avait publié la traduction d'un ouvrage écrit par Bentham sur les formes de délibération usitées dans le Parlement d'Angleterre, et avait présenté ce travail au comité de l'assemblée chargé de rédiger son règlement. Cette offre fut mal accueillie. Un membre, croyant l'honneur national blessé par cette instruction étrangère, répondit à Mirabeau : Nous ne voulons rien des Anglais, nous ne voulons imiter personne.

Quel que soit l'orgueil de cette réponse, il est, pour les assemblées délibérantes, des règles tellement naturelles et forcées, qu'il faut bien se résoudre, quand on commence, à les emprunter à celles qui ont ouvert la carrière; et l'Assemblée constituante, malgré son désir de n'imiter personne, dut subir la puissance de la nécessité, en empruntant au parlement anglais plusieurs formes de délibération qu'on retrouve dans son règlement. Cet acte a servi de base et de modèle à toutes les assemblées législatives qui se sont succédé de 1791 à 1814; il n'est pas inutile d'en présenter ici une analyse succincte.

Cet acte était divisé en huit chapitres, savoir : 1° du président et des secrétaires; 2° ordre de la chambre; 3° ordre pour la parole; 4° des motions; 5° des pétitions; 6° des

députations, des comités; 7° de la distribution des bureaux; 8° des archives et du secrétariat.

L'assemblée avait un président et six secrétaires. — Le président était élu au scrutin par les bureaux. Ainsi, dans chaque bureau un scrutin était ouvert; le résultat en était mentionné sur une liste signée du président et du secrétaire de ce bureau. Chaque bureau chargeait ensuite un de ses membres de porter sa liste dans la salle commune, et de s'y réunir, avec deux secrétaires de l'assemblée, pour y faire le relevé des listes particulières et en composer une générale. D'après les résultats de cette liste, le président était élu à la majorité des voix, c'est-à-dire à la moitié plus un. — Le président n'était élu que pour quinze jours; il n'était point continué, mais rééligible dans une autre quinzaine. Les fonctions du président étaient de maintenir l'ordre dans l'assemblée, d'y faire observer les règlements, d'y accorder la parole, d'énoncer les questions sur lesquelles l'assemblée devait délibérer, d'annoncer le résultat des suffrages, de prononcer les décisions de l'assemblée, d'y porter la parole en son nom, enfin de régler l'ordre du jour. Le président n'avait pas le droit de parler sur un débat, à moins que ce ne fût pour expliquer l'ordre ou le mode de procéder dans l'affaire en délibération, ou pour ramener à la question ceux qui s'en écartaient. En cas d'absence du président, son prédécesseur le remplaçait dans ses fonctions.

Les six secrétaires étaient élus dans les mêmes formes, mais seulement à la simple pluralité des suffrages, dans la réunion des listes particulières. La moitié des secrétaires était changée et remplacée tous les quinze jours. Les se-

crétaires ne pouvaient être nommés pour aucun comité ni pour aucune députation pendant leur exercice.

L'ouverture de la séance était fixée à huit heures du matin; cependant elle ne pouvait commencer s'il ne se trouvait pas deux cents membres présents [1].

Aucun membre ne pouvait parler qu'après avoir demandé la parole au président. Si plusieurs la demandaient en même temps, le président devait l'accorder à celui qui l'avait réclamée le premier; en cas de contestation, l'assemblée décidait.

Tout membre avait droit de proposer une motion. Il devait se faire inscrire au bureau et la présenter par écrit. Elle devait être appuyée par deux membres, sinon elle n'était pas discutée. A moins d'urgence reconnue par l'assemblée, une motion n'était pas discutée le jour même où elle était présentée. Avant de passer à la discussion d'une motion, l'assemblée devait décider s'il y avait lieu ou non à délibérer. Une motion admise à la discussion ne pouvait plus recevoir de correction, ni d'altération, si ce n'était en vertu d'amendements délibérés par l'assemblée. Toute motion sur la législation, la constitution ou les finances, admise à la discussion, était imprimée et distribuée à tous les membres. L'assemblée décidait si elle devait d'abord être envoyée à l'examen des bureaux, ou si l'assemblée en délibérerait sans cet examen préalable. Aucun membre ne pouvait parler plus de deux fois sur une motion, à moins d'y être autorisé par l'assemblée. Pendant la discussion, aucune autre motion ne pouvait être reçue, si ce n'était

[1] Le nombre total des membres de l'assemblée était de 1,214.

pour amendement, ou pour faire renvoyer à un comité, ou pour demander un ajournement. Tout amendement devait être mis en délibération avant la motion; il en était de même des sous-amendements par rapport aux amendements. La discussion étant épuisée, l'auteur, réuni aux secrétaires, réduisait sa motion sous la forme de questions, pour en être délibéré par oui ou par non. Toute question était décidée à la majorité des suffrages.

Les motions relatives à la constitution ou à la législation étaient portées trois fois à la question à des jours différents. Ainsi, la motion était lue et motivée par son auteur; et, lorsque deux membres déclaraient l'appuyer, elle était admise à la discussion. On examinait ensuite si elle devait être rejetée ou renvoyée à l'examen des bureaux. Dans ce dernier cas, on fixait le jour auquel la question, après avoir été discutée dans les bureaux, était reportée dans l'assemblée générale pour y subir la dernière question. La motion était rejetée ou adoptée par la majorité des voix; les voix étaient recueillies par assis et levé; dans le doute, l'épreuve était recommencée par l'appel sur une liste alphabétique par bailliage, et les membres exprimaient leur vote, à haute voix, par *oui* ou par *non*.

L'assemblée recevait toutes les pétitions, lettres, requêtes ou adresses qui lui étaient présentées par ceux de ses membres qui en avaient été chargés, ou par des personnes étrangères admises à la barre.

Les députations de l'assemblée devaient être composées sur la liste alphabétique, afin que les membres fussent députés par tour; les députés convenaient entre eux de celui qui devait porter la parole. — Cette disposition du règle-

ment n'a pas toujours été observée; il parait que dans l'usage les députations étaient choisies et nommées par le président et les secrétaires.

Les comités étaient composés de membres nommés au scrutin par listes et dans les bureaux, suivant la forme établie pour l'élection des secrétaires. Ce mode néanmoins ne fut pas toujours régulièrement observé. On trouve dans les délibérations de l'assemblée plusieurs exemples contraires : ainsi un membre ayant proposé la formation d'un comité des finances, une assez longue discussion s'engagea sur la question de savoir comment les membres en seraient nommés. Plusieurs moyens étaient proposés : les uns voulaient former le comité par généralités, d'autres par provinces, d'autres en y appelant les gens les plus éclairés sur la matière, sans aucune distinction de bailliage. L'assemblée prit un parti moyen en décidant que le comité serait composé de soixante-deux personnes; elle arrêta que trente seraient nommées par les bureaux, et les trente-deux autres par généralités. — On ne pouvait être membre de deux comités à la fois.

Les bureaux de l'assemblée étaient composés sans choix, mais uniquement selon l'ordre alphabétique de la liste, en prenant le premier, le trente-et-unième, le soixante-et-deuxième, et ainsi de suite. Ils étaient renouvelés tous les mois, et de manière que les mêmes députés ne se retrouvassent pas ensemble, ce qui avait lieu en mettant le premier de la liste avec le trente-deuxième, le soixante-quatrième, le cent seizième, et ainsi de suite. Ce travail était préparé par les secrétaires, qui devaient le tenir toujours prêt pour le renouvellement des bureaux.

Tous les jours, le dimanche excepté, l'assemblée tenait une séance générale le matin et une séance de bureau le soir. Sur la demande de cinq bureaux, une assemblée générale était convoquée.

Les procès-verbaux de l'assemblée étaient imprimés et distribués chaque jour au domicile des députés. Il en était de même de toutes autres pièces dont l'impression avait été ordonnée par l'assemblée.

Les pièces déposées aux archives étaient confiées à la garde d'un archiviste élu, entre les membres de l'assemblée, au scrutin et à la majorité des suffrages. Ces pièces étaient renfermées dans des armoires à trois clefs, dont l'une était entre les mains du président, la seconde en celles des secrétaires, la troisième en celles de l'archiviste.

Ce règlement n'indique que d'une manière incomplète l'ordre de travail suivi par l'Assemblée constituante; plusieurs décrets furent rendus ensuite qui en peuvent être considérés comme le développement ou le complément. La plupart de ces décrets ont pour objet la formation de divers comités chargés de suivre l'examen ou l'instruction de certaines affaires spéciales.

Il ne faut point chercher dans ces actes des règles précises, un mode bien déterminé de travail. L'Assemblée constituante nous représente, pour ainsi dire, le berceau du gouvernement représentatif en France. L'entraînement des esprits portait à faire une rupture bien tranchée avec toutes les anciennes formes du passé, et la réunion commune des trois ordres en assemblée nationale indiquait suffisamment que cette législature n'entendait plus s'assujettir aux formes des États-Généraux de l'ancienne monarchie.

Aussi alors tout était-il nouveau, tout était-il à créer, et ne doit-on pas s'étonner que l'assemblée n'ordonnât ses travaux que suivant le besoin des affaires et des circonstances du moment.

Avant d'adopter le règlement du 29 juillet, elle avait déjà décrété la formation de plusieurs comités. Après ce règlement, elle en décréta encore plusieurs autres dont, suivant la nécessité, elle déterminait les attributions.

Ces comités étaient pour l'assemblée ce que sont pour nos chambres parlementaires actuelles les commissions chargées de l'examen des projets de loi, avec cette différence que les commissions, sans autorité à l'extérieur, n'ont qu'un seul office à remplir dans l'intérieur de la chambre, celui de présenter un rapport sur le projet de loi qui leur est soumis, après lequel leur mission est finie; tandis que les comités embrassaient l'instruction et la suite d'une ou de plusieurs affaires de même nature.

Leurs attributions étaient réglées suivant les circonstances. Après avoir décidé que la publicité de leurs avis était interdite, l'assemblée les autorisa à donner ces avis sans qu'ils en référassent à elle. Plus tard elle les autorisa à demander, dans tous les dépôts publics, communication des pièces nécessaires à leurs travaux. Ces comités se mettaient directement en rapport avec les ministres et avec les autorités secondaires, selon la nature des affaires qu'ils étaient chargés de suivre.

Un tel état de choses pourrait surprendre aujourd'hui : il s'explique en raison de l'époque où nous le trouvons. Alors le pouvoir exécutif n'était pas constitué sur les bases qui plus tard lui ont été données; alors l'autorité de la re-

présentation nationale tendait à pénétrer partout et à exercer une action directe sur l'administration de l'État; alors les relations de l'autorité parlementaire et du pouvoir exécutif n'étaient pas arrêtées avec la précision qui les détermine aujourd'hui : qu'on nous passe l'expression, tout allait à l'avenant et suivant les besoins du jour. Le plus fort décrétait ce que le moins fort devait exécuter; et, en présence des ministres de Louis XVI, le plus fort était sans contredit l'Assemblée nationale constituante.

Durant le cours de cette législature, trente-un comités furent organisés. Leur titre fait suffisamment connaître leurs attributions, il n'est pas sans intérêt de les signaler ici :

1° Comité d'agriculture et de commerce.
2° — d'aliénation ;
3° — des colonies ;
4° — de constitution ;
5° — pour la déclaration des droits de l'homme ;
6° — du contentieux ;
7° — des décrets ;
8° — diplomatique ;
9° — des domaines ;
10° — ecclésiastique ;
11° — d'emplacement ;
12° — féodal ;
13° — des finances ;
14° — des fortifications ,
15° — d'impositions ;
16° — d'informations ;
17° Comité de jurisprudence criminelle ;
18° — de liquidation ;
19° — de liquidation des offices de judicature ;
20° — de marine ;
21° — de mendicité ;
22° — militaire ;
23° — des monnaies ;
24° — des pensions ;
25° — des rapports ;
26° — des recherches ;
27° — de rédaction ;
28° — de règlement ;
29° — de santé ;
30° — des subsistances ;
31° — de surveillance.

Le comité chargé de l'examen d'une motion en présen-

tait un rapport général à l'assemblée; la rédaction en était faite ensuite sous forme d'articles par le comité, et ainsi libellée, la motion était représentée à une nouvelle lecture. Les amendements que la discussion faisait surgir ou même adopter immédiatement étaient coordonnés avec l'ensemble par le comité, qui reproduisait la proposition à une dernière lecture ou discussion, après laquelle la motion était adoptée ou rejetée définitivement. Du reste, il faut le dire avec franchise, on a une grande peine à saisir dans les discussions de l'Assemblée constituante des formes bien précises, des règles bien exactement suivies. Souvent une loi composée de plusieurs titres n'apparaît au jour de la discussion que par fragments et par parties détachées, les unes publiquement examinées, les autres restant ensevelies en quelque sorte dans les travaux particuliers des comités. Ainsi, pour citer un exemple, la loi du 16-24 août 1790, sur l'organisation judiciaire, a été non-seulement examinée par morceaux séparés, mais des titres mêmes de cette loi n'ont subi l'épreuve que d'une seule lecture au moment du vote définitif. Le titre *de l'arbitrage*, placé en tête de la loi, est lu pour la première fois à l'assemblée par Thouret, dans la séance du 16 août 1790, et l'assemblée adopte comme définitive la rédaction qui lui est ainsi présentée[1].

Soit que les sources ne soient pas complètes, ou que, à l'époque dont nous nous occupons, on n'ait pas prévu l'importance qu'il pouvait y avoir un jour à recueillir des données exactes sur le mode de discussion de l'Assemblée con-

[1] Cette observation est surtout basée sur le rapport des séances de l'assemblée donné par le *Moniteur*.

stituante, il n'en est pas moins vrai qu'aujourd'hui on est réduit à tirer seulement des conjectures d'un examen attentif des travaux de cette assemblée. Son règlement n'était qu'un guide accessoire et secondaire qui n'était pas toujours scrupuleusement observé. — On se retrouve dans le même embarras quand on arrive aux législatures suivantes.

Le 13 juin 1791, l'assemblée rendit un décret dont les principales dispositions ont passé dans la constitution de 1791, et qui statuait sur l'organisation du Corps législatif, sur ses fonctions et ses rapports avec le Roi. Ce décret détermine le nombre de membres dont la présence est nécessaire pour que le Corps législatif commence ses travaux; il prescrit sa division en bureaux, le mode de la vérification des pouvoirs, etc.

Aux termes de ce décret, les membres du Corps législatif devaient se réunir le premier lundi du mois de mai. A cette date, l'archiviste de l'assemblée, auquel les procès-verbaux d'élections avaient dû être antérieurement adressés, faisait dans la salle des séances l'appel des députés, et notait le nom de ceux qui étaient absents. Si deux cents membres au moins ne se trouvaient pas à cette première réunion, un second appel devait avoir lieu à la huitaine suivante; et cette seconde fois, si le nombre des députés présents était moindre de trois cent soixante-treize, l'assemblée ne pouvait se constituer que provisoirement sous la présidence du doyen d'âge. Durant cette constitution provisoire, l'assemblée ne pouvait faire aucun acte législatif. Elle s'occupait de vérifier les pouvoirs, et pouvait seulement rendre un décret pour enjoindre aux membres absents de se rendre,

dans le délai de la quinzaine, au lieu de la séance, sous peine de trois mille livres d'amende, et d'être privés pour toujours de tous les droits de citoyen actif. Ce décret était dispensé de la sanction royale.

La vérification des pouvoirs était faite par les bureaux, qui chargeaient un de leurs membres d'en faire le rapport à l'assemblée générale. — Aussitôt que l'assemblée se trouvait composée de trois cent soixante-treize membres vérifiés, elle se constituait définitivement par la nomination d'un président, d'un vice-président et de secrétaires élus au scrutin individuel et à la majorité absolue des suffrages. On ne dit pas si ces élections devaient être faites par les bureaux ou en assemblée générale. Le Corps législatif avait non-seulement la police du lieu de ses séances, mais encore de l'enceinte extérieure qu'il aurait déterminée. Il devait aussi avoir, pour le maintien de la sûreté et du respect qui lui sont dus, la disposition des forces établies, sur sa réquisition ou avec son autorisation, dans la ville où il tiendrait ses séances. Dans toutes les occasions, le Corps législatif pouvait se former en *comité général* sur la demande faite par cinquante membres. Alors la séance cessait d'être publique, le président quittait le fauteuil, le vice-président prenait la direction des débats, et l'assemblée redevenait publique s'il y avait lieu d'arrêter un décret.

Tout rapport de comité, toute motion, ne pouvaient être adoptés comme décrets qu'après trois lectures dans les formes suivantes :

Après la première lecture du rapport ou de la motion,

l'assemblée décidait si le projet de décret serait ou ne serait pas soumis à discussion.

Si la discussion qui s'établissait sur ce premier point décidait le rejet de la proposition, le président prononçait au nom de l'assemblée qu'il n'y avait pas lieu à délibérer. Cependant, la proposition pouvait être présentée une seconde fois dans le cours de la même session.

S'il était décidé que le projet de décret serait soumis à la discussion, le président prononçait qu'il y avait lieu à délibérer. La discussion alors était ouverte.

Il devait être fait ensuite deux autres lectures du projet à deux séances différentes et à des intervalles qui ne pouvaient être moindres de huit jours. Après chacune de ces lectures, la discussion devait s'établir; après la troisième lecture du projet et la discussion terminée, le président consultait l'assemblée sur la question de savoir si elle était en état de rendre un décret définitif, ou si elle voulait renvoyer la décision à un autre temps pour prendre de plus amples renseignements.

Si la décision était renvoyée, l'ajournement était prononcé à terme fixe.

Si, au contraire, l'avis passait à décréter définitivement, les voix étaient prises sur le fond de la proposition. — Les amendements étaient mis aux voix et décidés avant la proposition principale, les sous-amendements avant les amendements. La délibération n'était valable qu'autant que la séance était composée de deux cents membres au moins sur sept cent quarante qui formaient le Corps législatif. L'adoption était déterminée par la majorité absolue des membres présents.

Étaient exceptés des trois lectures, et discutés et arrêtés sur la première, les décrets urgents, reconnus et déclarés tels par une délibération préalable du Corps législatif.

La proposition des lois appartenait exclusivement aux Représentants de la nation; le Roi pouvait seulement inviter l'Assemblée nationale à prendre un objet en délibération.

ASSEMBLÉE NATIONALE LÉGISLATIVE.

L'Assemblée législative ouvrit sa session le 1er octobre 1791; elle suivit provisoirement le règlement de l'Assemblée constituante; mais quelques jours après, le 18, elle adopta celui qui devait régir ses travaux. Ce règlement, presque textuellement copié sur celui de la Constituante, n'en diffère essentiellement que dans la partie relative aux comités. Par cet acte, la Législative adoptait la création de vingt-un comités, composés de quarante-huit, de vingt-quatre et de douze membres, dont les fonctions devaient, pour la plupart, durer trois mois. Après ce temps, ils devaient être renouvelés par moitié, le sort déterminant pour la première fois ceux qui devaient sortir. Ces comités étaient divisés de la manière suivante :

1° Comité de division ;
2° — de législation civile et criminelle ;
3° — de liquidation ;
4° — pour l'examen des comptes ;
5° — des dépenses publiques ;
6° — des assignats et monnaies ;
7° — des contributions publiques ;
8° Comité de la dette publique ;
9° — d'agriculture ;
10° — de commerce, manufactures et arts ;
11° — de la trésorerie nationale ;
12° — des matières féodales ;
13° — des lois et règlements militaires ;

14° — des lois et règlements pour la marine ;
15° — des domaines;
16° — des matières diplomatiques;
17° — des colonies ;
18° — des secours publics ;
19° — d'instruction publique ;
20° — des pétitions ;
21° — des décrets.

Le comité des décrets était ici, comme à l'Assemblée constituante, chargé de surveiller l'envoi des décrets dans les départements. Outre ces vingt-un comités, il y avait encore deux commissions d'inspecteurs : la première pour la salle des séances, la seconde pour le secrétariat et l'imprimerie. Ces deux commissions étaient élues et renouvelées de la même manière que les comités.

Nul ne pouvait être à la fois membre de deux comités. Les comités ne pouvaient recevoir directement ni mémoires, ni adresses, ni pétitions; ils ne pouvaient en aucun cas répondre à des demandes ou questions, ni former des décisions, soit provisoires, soit définitives.

Il devait être fait un tableau divisé en autant de colonnes qu'il y avait de comités, et chacun des membres de l'assemblée était tenu d'inscrire son nom dans les diverses colonnes des travaux auxquels il voulait se destiner. Lorsque les inscriptions n'atteignaient pas au chiffre prescrit pour composer le comité, les membres qui devaient le compléter étaient nommés dans les bureaux au scrutin de liste simple et à la pluralité des suffrages.

L'assemblée était divisée en vingt-quatre bureaux, qui se renouvelaient seulement tous les trois mois, suivant le mode adopté par l'Assemblée constituante.

Ce règlement garde le silence sur la formalité des trois lectures prescrites par la loi du 17 juin 1791, pour l'adop-

tion des décrets. Elle fut néanmoins observée ; seulement on pourrait remarquer que l'Assemblée législative fit peut-être un trop fréquent usage des motions votées par voie d'urgence.

CONVENTION NATIONALE.

La Convention nationale s'assembla le 22 septembre 1792. Appelée par la force des circonstances, élue en dehors de toutes les règles ordinaires, il ne faut pas s'attendre à trouver dans la marche des travaux de cette assemblée aucune de ces indications régulières qui concourent à former l'expérience des assemblées parlementaires. Ici tout est exceptionnel, extraordinaire, anormal ; c'est une puissance immense qui absorbe toutes les puissances de l'état pour les concentrer dans les mains d'une seule assemblée. Pouvoir législatif, exécutif, judiciaire, chacun de ses actes est marqué de ce triple cachet : aussi se préoccupe-t-elle moins de la forme suivant laquelle ils sont créés que du but, que du résultat qu'ils doivent produire. Néanmoins un règlement lui était nécessaire ; elle s'en donna un le 28 septembre 1792.

Ce règlement est une reproduction fidèle des deux précédents, dont nous venons de parler, avec cette seule différence que toute motion relative à la constitution ou à la législation ne pouvait être décrétée qu'après avoir été portée deux fois et à deux jours différents à la discussion.

La Convention rendit un grand nombre de décrets pour régler soit la direction ou la marche de ses travaux, soit l'organisation des divers comités qui donnèrent à cette lé-

gislature une énergie si puissante et une si effrayante célébrité. L'histoire des comités de la Convention serait à elle seule une des plus curieuses pages de nos annales révolutionnaires. Cependant il serait trop long d'énumérer ici les nombreux décrets dans lesquels on la trouve écrite. La Convention eut successivement jusqu'à vingt-un comités entre lesquels se répartissait l'immense puissance de cette assemblée. La loi du 7 fructidor an II en réduisit le nombre à seize, dont elle déterminait la composition et les attributions.

DIRECTOIRE.

La Constitution du 5 fructidor an III, en mettant un terme aux travaux de la Convention, rétablit les affaires publiques dans une situation sinon plus calme, du moins plus régulièrement ordonnée. Un Directoire et deux Conseils représentatifs concouraient à former le gouvernement. Cette division du pouvoir contribua à rétablir la régularité du régime représentatif, en soumettant l'examen de la loi à un double contrôle nécessaire, et en séparant l'autorité législative de l'autorité exécutive.

La Constitution et plusieurs arrêtés successivement publiés régularisèrent l'ordre des travaux des deux conseils aussi bien que leurs rapports respectifs.

La Constitution statuait que les fonctions de président et de secrétaires ne pourraient, dans les deux conseils, excéder la durée d'un mois. Les Conseils avaient chacun le droit de police dans le lieu de leurs séances et dans l'enceinte extérieure qu'ils avaient déterminée. — Toute déli-

bération était prise par assis et levé; en cas de doute, il était fait un appel nominal, mais alors les votes étaient secrets. — Sur la demande de cent de ses membres chaque conseil pouvait se former en comité général et secret, mais seulement pour discuter et non pour délibérer. L'institution des comités permanents était expressément défendue; seulement chaque conseil avait la faculté, lorsqu'une matière lui paraissait rendre un examen préparatoire nécessaire, de nommer parmi ses membres une commission spéciale qui devait se renfermer uniquement dans l'objet de sa formation; cette commission était dissoute aussitôt que le conseil avait statué sur l'objet dont elle était chargée.

Le conseil des Cinq-Cents ne pouvait délibérer si la séance n'était composée de deux cents membres au moins. La proposition des lois appartenait exclusivement à ce conseil, qui devait, pour la débattre, observer les formalités suivantes :

Il était fait trois lectures de la proposition; l'intervalle entre deux de ces lectures ne pouvait être moindre de dix jours. La discussion était ouverte après chaque lecture, et néanmoins le conseil pouvait, après la première ou la seconde lecture, déclarer qu'il n'y avait pas lieu à délibérer. Après la troisième lecture, le conseil décidait s'il y avait lieu ou non à l'ajournement. Toute proposition qui, soumise à la discussion, avait été définitivement rejetée, ne pouvait plus être reproduite qu'après une année révolue. — Les propositions reconnues urgentes par une déclaration préalable et motivée étaient seules dispensées de ces préliminaires nécessaires.

Le conseil des Anciens, composé de deux cent cinquante membres, ne pouvait délibérer si cent vingt-six membres au moins ne se trouvaient pas présents à la séance. Il était saisi des propositions adoptées par le conseil des Cinq-Cents.

Il délibérait après une seule lecture pour approuver ou rejeter un acte d'urgence. Toute autre proposition était, comme dans le conseil des Cinq-Cents, soumise à la formalité de trois lectures, mais séparées seulement par cinq jours de distance. Il ne paraît pas que le conseil des Anciens pût amender des articles d'un projet de loi; il devait approuver ou rejeter ce projet dans son ensemble (art. 95, Const. an III). Le projet de loi rejeté par le conseil des Anciens ne pouvait plus être représenté par le conseil des Cinq-Cents qu'après une année révolue.

Malgré cette obligation des trois lectures prescrite par la constitution, le conseil des Cinq-Cents s'en affranchit le plus souvent. Très-peu de lois furent rendues dans la forme imposée comme règle générale; la plupart des actes législatifs de cette époque ont été adoptés dans la forme exceptionnelle de la déclaration d'urgence.

Du reste, il ne paraît pas, qu'à l'instar des précédentes assemblées, ces deux Conseils se soient divisés en bureaux ni qu'ils aient attaché une bien grande importance au plus ou moins de régularité de leurs discussions. Leur mission fut toute circonscrite dans les besoins du moment; et, si l'on en excepte les lois sur le régime hypothécaire, sur le timbre et l'enregistrement, dont l'origine remonte à cette époque comme pour attester de nos jours le triste état des finances de ce gouvernement, ces assemblées n'ont élevé

aucun monument remarquable de législation ; et l'on peut, sans crainte de rien négliger d'essentiel, passer à la législature suivante, qui ouvre une période vraiment nouvelle dans l'histoire du régime représentatif.

CONSULAT. — EMPIRE.

La révolution du 18 brumaire doit exciter l'intérêt à plus d'un titre. Il n'entre pas dans notre sujet de faire ressortir tout ce qu'il y eut d'audacieux dans ce coup d'état, qui, tenté par la force, aboutit à la plus singulière constitution qui pût être imaginée après les grandes fondations jetées par l'Assemblée constituante, après les excès d'énergie, les efforts de patriotisme réalisés par la Convention. Cependant, nous trouvons, engendré en quelque sorte par le mouvement qui s'est opéré à cette époque, un système de préparation et d'élaboration de lois digne d'une sérieuse attention.

Pour bien saisir ce système, il n'est pas inutile de rappeler comment la Constitution du 22 frimaire an VIII avait divisé et réparti l'action des pouvoirs politiques.

Cette Constitution créait un Sénat, un Tribunat, un Corps législatif, trois Consuls.

Le Sénat occupait le sommet de cette organisation. Composé de quatre-vingts membres, inamovibles et à vie, ce corps avait pour mission d'élire et de nommer les membres du Tribunat; du Corps législatif, les Consuls, les juges de cassation, etc., etc. Institué pour veiller à la conservation

de la constitution, il ne prenait aucune part directe à l'action du pouvoir législatif.— Le Tribunat, composé de cent membres, discutait les projets de loi; il en proposait l'adoption ou le rejet par l'intermédiaire et l'organe de trois orateurs pris dans son sein, qui soumettaient l'expression de son vœu à la sanction du Corps législatif. — Le Corps législatif, composé de trois cents membres, faisait la loi en statuant, par scrutin secret et sans aucune discussion de la part de ses membres, sur les projets de loi débattus devant lui par les orateurs du Tribunat et par ceux du gouvernement. — Le gouvernement était confié à trois Consuls, dont le premier exerçait les fonctions les plus importantes. Le gouvernement seul avait l'initiative des lois, mais la Constitution plaçait à côté de lui, et sous sa direction, un Conseil d'État spécialement chargé de préparer les projets de loi. Trois orateurs, pris parmi les membres de ce conseil, devaient défendre, contradictoirement avec les orateurs du tribunat, les projets soumis en dernière discussion au vote du Corps législatif. Ainsi, ce corps était moins une assemblée représentative qu'une sorte de jury national chargé de formuler en silence un verdict d'approbation ou de rejet sur tous les projets de loi proposés par le gouvernement.

L'élaboration de la loi était surtout opérée par le Conseil d'État; le Tribunat ne pouvait résumer son examen et sa discussion que par un vote d'adoption ou de rejet. Ainsi, c'est dans l'action du Conseil d'État qu'on est obligé de rechercher les formes suivant lesquelles il était procédé à la rédaction préliminaire des lois.

Ce conseil était divisé en cinq sections : 1° section de

législation ; — 2° section de l'intérieur ; — 3° des finances ; — 4° de la guerre ; — 5° de la marine.

Le projet de loi, préparé par ordre du premier Consul, et plus tard de l'Empereur, était soumis d'abord, avec un rapport à l'appui, à l'une de ces cinq sections, qui étaient appelées à en connaître par la nature du sujet. Celle-ci délibérait, élaborait, amendait le projet présenté, ou bien le remplaçait par un nouveau qu'elle rédigeait elle-même. Le travail était alors renvoyé à la discussion de l'assemblée générale du Conseil d'État.

Cette assemblée était composée de tous les membres répartis dans les cinq sections et de ceux qui étaient en service ordinaire hors de section. Les ministres en faisaient partie, et y assistaient avec voix délibérative. — Un membre de la section qui avait déjà examiné ou qui avait préparé le projet de loi en donnait lecture à cette assemblée et en faisait le rapport, soit verbalement, soit par écrit. Le projet alors était imprimé, distribué à tous les membres pour qu'ils pussent le bien étudier, et la discussion en était fixée à un jour déterminé. Si, durant cette discussion, des amendements étaient proposés, le projet était renvoyé à la section, qui préparait en conséquence une nouvelle rédaction ; et quand la discussion était épuisée et terminée, le projet était définitivement arrêté et voté. Cette délibération intérieure ne liait pas le gouvernement qui restait libre de présenter ou de ne pas présenter le projet au Corps législatif ; mais toujours pourrait-on inférer des termes de la Constitution de l'an VIII, qu'aucun projet ne pouvait être soumis à ce corps qu'il n'eût été préparé par le Conseil d'État. — Le projet présenté au Corps législatif était par

celui-ci renvoyé à l'examen du Tribunat, et, à un jour indiqué, trois orateurs de cette assemblée venaient, concurremment avec trois orateurs du Conseil d'État, débattre ce projet sur lequel le Corps législatif formulait silencieusement son opinion. Ainsi était créée la loi, qui, plus tard, recevait sa dernière consécration par la promulgation qu'en faisait le premier Consul.

Dans cette organisation, et suivant les formes que nous venons de rappeler, le Tribunat seul était constitué comme une assemblée délibérante. Bien que privé de la faculté d'amender, il avait un libre droit de discussion et d'examen; sa tribune n'était pas silencieuse comme celle du Corps législatif. La Constitution déterminait ses attributions parlementaires; il discutait les projets de loi, il en votait l'adoption ou le rejet; il exprimait son vœu sur les lois faites ou à faire, sur les abus à corriger, sur les améliorations à entreprendre dans toutes les parties de l'administration publique; mais ce vœu ne pouvait avoir aucune suite nécessaire et forcée, il n'obligeait aucune autorité constituée à prendre aucune délibération.

A peine la constitution du 22 frimaire an VIII fut-elle rendue publique, qu'un des premiers actes du nouveau gouvernement fut de rendre la loi du 5 nivôse suivant, relative à la convocation et à l'ouverture du Corps législatif et du Tribunat. Par cette loi, ces deux assemblées étaient investies du droit de se nommer chacune un président et quatre secrétaires élus au scrutin individuel et à la majorité relative Elles avaient aussi un droit de censure sur leurs membres, et exerçaient la police dans l'intérieur du palais qui leur servait de résidence.

Le 19 nivôse suivant, intervint une seconde loi qui réglait les opérations et les communications respectives des autorités chargées de concourir à la formation de la loi; suivant les dispositions de cet acte, quand le gouvernement avait arrêté de proposer un projet de loi, il en prévenait le Corps législatif par un message, et indiquait lui-même le jour où la discussion devait en être ouverte. Après la présentation du projet et son renvoi en communication au Tribunat, celui-ci devait envoyer ses orateurs au Corps législatif au jour indiqué pour l'ouverture de la discussion. S'il demandait une prorogation de délai, cette prorogation ne pouvait être accordée par le Corps législatif qu'autant qu'elle était consentie par les orateurs du gouvernement. Si le Tribunat ne faisait pas connaître son vœu, il était censé consentir à l'adoption du Projet. Quand ce projet avait parcouru tous les circuits nécessaires, et qu'il arrivait au vote, le Corps législatif statuait au scrutin secret à l'aide de boules blanches et noires. — Dans quelque état que se trouvât le projet, le gouvernement était toujours maître d'en ajourner la discussion ou le vote, ou de le retirer.

Le règlement du Tribunat fut arrêté par cette assemblée dans sa séance du 27 nivôse an VIII. Plusieurs dispositions en ont passé dans le règlement qui régit aujourd'hui les travaux de la chambre des députés.

Aux termes de cet acte, le Tribunat élisait tous les mois un président et quatre secrétaires. La direction des débats, la tenue des procès-verbaux, l'ordre de la parole étaient réglés suivant les formes que nous voyons aujourd'hui encore en vigueur. — Durant la session du Corps législatif, il n'était accordé aucun congé à aucun membre du Tribu-

nat, à moins que ce ne fût pour des affaires indispensables ou pour des raisons de santé. Un tableau était affiché dans l'intérieur de la salle, qui faisait connaître les congés accordés et le jour où ils devaient expirer. Si, dans une occasion urgente, l'assemblée se trouvait en nombre insuffisant pour délibérer, les membres dont l'absence n'était pas autorisée ou justifiée, recevaient du président une lettre qui les invitait à se rendre à la plus prochaine séance. Alors leurs noms étaient proclamés, et lorsqu'ils se présentaient à l'assemblée, le président leur disait : « Hier (ou tel jour), le Tribunat s'est trouvé en nombre insuffisant pour délibérer, et vous n'étiez pas à votre poste » — L'assemblée, par l'organe de son président, avait sur ses membres un droit de censure et de réprimande. Celui qui résistait pour la seconde fois à un rappel à l'ordre pouvait être condamné aux arrêts pour trois jours au plus.

L'examen préparatoire des projets de loi communiqués par le Corps législatif avait lieu dans des commissions spéciales, composées de trois membres désignés d'après les formes suivantes :

Tous les membres du Tribunat devaient s'inscrire sur une liste, avec désignation des parties de législation et d'administration qui leur étaient le plus connues, et sur lesquelles ils désiraient d'être employés de préférence. — Pour former une commission de trois membres, le bureau en proposait d'abord un dont le nom était pris dans la liste générale des membres du Tribunat, et ensuite deux autres choisis à tour de rôle parmi les noms contenus dans la division des matières correspondant à l'objet de la commission.

Ainsi nommée, cette commission nommait son rapporteur, qui faisait connaître à l'assemblée générale le résultat de cette première délibération. En suite de ce rapport s'établissait la discussion, et, dès que le Tribunat avait émis son vœu d'adoption ou de rejet, il le notifiait au Corps législatif par un message. Le rapporteur de la commission devenait un des trois orateurs chargés de soutenir l'opinion du Tribunat; les deux autres étaient nommés au scrutin secret.

Lorsque le Tribunat voulait exprimer son vœu sur les lois faites ou à faire, sur les abus à corriger, sur les améliorations à entreprendre, sa délibération était soumise à des formalités tellement compliquées qu'on aurait peine à comprendre aujourd'hui la liberté d'une assemblée législative qui s'imposerait de pareilles entraves.

Ainsi, le Tribunat ne peut exprimer son vœu que six jours après que la proposition en a été faite par écrit, rédigée en articles et déposée sur le bureau. Après cette première formalité, il est fait lecture de la proposition, qui ne peut être discutée qu'après un nouveau délai de six jours. Après cette discussion, et s'il y a lieu, la proposition est renvoyée à une commission, et si celle-ci est d'avis de l'adopter, la constitution de l'an VIII a soin de dire qu'un tel vœu n'oblige aucune autorité constituée, qui n'est tenue de prendre aucune délibération.

Le Tribunat exprimait son vote par assis et levé; et quand il s'agissait de statuer sur les projets de loi par les scrutins secrets, à l'aide de boules blanches et noires. La délibération n'était valable qu'autant que les deux tiers des membres s'y étaient trouvés présents.

Le Tribunat pouvait recevoir des pétitions, mais il ne pouvait en délibérer qu'après le rapport d'une commission spéciale. Il était interdit à ses membres d'en apostiller aucune. — Les séances de cette assemblée étaient publiques; cependant le nombre des assistants ne pouvait dépasser deux cents.

Le règlement du Corps législatif fut également adopté dans la séance de ce corps, tenue le 27 nivôse an VIII. Celui-ci se fait remarquer entre tous les autres, et par la simplicité des formes à suivre dans l'adoption des lois, et par le cérémonial dont il prescrit la minutieuse observation. On cherchait à couvrir le vide de l'institution par un appareil d'imposante majesté.

L'ouverture des séances du Corps législatif était fixée à midi. Après s'être réunis dans un local particulier, les membres se rendaient en corps dans la salle des séances, ayant à leur tête leur président, suivi des secrétaires et précédé des huissiers, des messagers d'état, des secrétaires-rédacteurs. La garde d'honneur présentait les armes, les tambours battaient au champ. Les membres de cette assemblée, et les autres citoyens ayant entrée aux séances, ne pouvaient s'y présenter qu'avec le costume réglé par la loi. — Dans la salle, les siéges étaient distribués en quatre séries, et numérotés dans chacune. Le premier jour du mois, chaque membre tirait, d'un vase placé sur le bureau, un bulletin contenant le numéro du siége et celui de la série qu'il était tenu d'occuper. Le président tirait les bulletins des absents. Pendant la séance, les membres ne pouvaient entrer et sortir que par les portes correspondantes aux séries. Les portes principales ne s'ouvraient que pour

les orateurs du Tribunat, les orateurs du gouvernement et les messagers d'état. Des places particulières étaient réservées aux orateurs du Tribunat et du Conseil d'État.

En l'absence du président, l'un des ex-présidents, et, à son défaut, le plus âgé des secrétaires remplissait les fonctions. — Le président et les quatre secrétaires étaient renouvelés tous les quinze jours, dans la forme déterminée par la loi du 5 nivôse an VIII.

Bien que la séance fût ouverte à midi, l'ordre du jour n'était commencé qu'à une heure et demie; l'intervalle était occupé par l'ouverture et la lecture des lettres et paquets destinés au Corps législatif et adressés au président.

Ce réglement contient peu de dispositions dignes aujourd'hui d'attention. Quant au mode de procéder sur les projets de loi, il statue seulement que si l'un des orateurs du tribunat ou du gouvernement demande à être entendu une seconde fois, le président consulte le Corps législatif, qui exprime son vœu par assis et levé; le bureau seul décide du résultat de l'épreuve; dans le doute, la discussion est continuée. Lorsque la discussion est fermée, le président consulte le Corps législatif sur la question de savoir s'il entend procéder de suite au scrutin. S'il y a doute dans l'épreuve, ou que l'ajournement soit prononcé, le scrutin a nécessairement lieu à la séance suivante. L'appel nominal relatif au scrutin secret sur un projet de loi doit être immédiatement suivi d'un réappel. La liste des absents est arrêtée, signée par les secrétaires, remise au président et affichée trois jours après dans la salle pendant une séance. Après le même délai, le Corps législatif ordonne l'inscription au procès-verbal des noms de ses membres qui ont été absents

deux fois dans la décade sans cause légitime. Il n'y a de cause légitime que la maladie ou une indisposition grave. — Les boules du scrutin sont comptées ostensiblement à la tribune par deux secrétaires.

En suite de ces dispositions, le règlement fait connaître les formules employées pour prononcer l'adoption ou le rejet des projets de loi, formules que les modifications essentielles introduites depuis lors dans notre régime parlementaire rendent aujourd'hui sans intérêt; il s'arrête également à des circonstances accessoires, relatives par exemple aux messagers d'état, aux huissiers, aux tribunes, à la tenue des procès-verbaux, et qui ne touchent que bien indirectement à l'ordre des délibérations d'une assemblée législative.

La stérilité de ce règlement n'a rien qui doive surprendre : elle s'explique par l'esprit dominant de l'époque.

Les hommes de l'an VIII avaient une telle défiance de la liberté qu'ils avaient pris à tâche de l'emprisonner dans toutes leurs institutions. Alors, tout ce qui touchait même à l'organisation intérieure des assemblées législatives se traitait et était conduit comme une affaire de haute politique. C'est ainsi qu'après les réglements dont nous venons de parler nous allons trouver, presque à chaque pas, des sénatus-consultes organiques qui modifieront l'existence intérieure du Corps législatif en raison des diverses révolutions qui s'opéreront dans l'existence politique du premier Consul.

Le 16 thermidor an X, un sénatus-consulte institue les consuls à vie. Par le même acte, le gouvernement est investi du droit de convoquer, d'ajourner, de proroger le

Corps législatif ; dérogation formelle à la constitution de l'an VIII, qui fixait l'ouverture des sessions de ce corps au 1er frimaire de chaque année, et en déterminait la durée à quatre mois. Ainsi le gouvernement était libre de le convoquer ou de ne le pas convoquer, le droit lui en appartenait. — Le même acte modifiait aussi l'organisation intérieure du Tribunat, qu'il divisait en trois sections : de législation, de l'intérieur, des finances. Dès lors, plus de commissions librement formées d'après le mode que nous avons rapporté ci-dessus.

Le 28 frimaire an XII, nouveau sénatus-consulte. Par celui-ci, le premier consul fait l'ouverture des sessions du Corps législatif. Douze sénateurs doivent l'accompagner, et une députation de vingt-quatre membres doit le recevoir à la porte du palais. — Lorsque le gouvernement fait au Corps législatif une communication dont l'objet ne provoque point le vote d'une loi, ce corps se forme en comité général, et, sans qu'il soit besoin de nommer une commission ou d'entendre un rapport, il délibère sa réponse à cette communication par un scrutin pris à la majorité des voix. — Le premier Consul nomme le président du Corps législatif[1] et quatre questeurs qu'il choisit sur une liste de candidats présentée par ce corps. Celui-ci nomme lui-même ses quatre vice-présidents et ses quatre secrétaires.

Enfin, le 28 floréal an XII, par le même acte qui *confie le gouvernement de la République à un Empereur des*

[1] Le président nommé pour la première fois, en vertu de cette disposition, fut M. de Fontanes.

Français, le Corps législatif et le Tribunat reçoivent de nouvelles modifications.

Les séances du Corps législatif se distinguent en séances ordinaires et en comités généraux. En séance ordinaire, le Corps législatif entend les orateurs du Conseil d'État et ceux des trois sections du Tribunat, et vote sur les projets de loi. En comité général, les membres discutent entre eux les avantages ou les inconvénients de ces projets : alors aucune délibération ne peut être prise, le comité est essentiellement secret ; ces discussions ne doivent être ni imprimées ni publiées. — La délibération d'un projet de loi ne peut, dans aucun cas, être différée de plus de trois jours au delà de celui que le gouvernement avait fixé pour la clôture de la discussion. — Les sections du Tribunat constituent les seules commissions du Corps législatif.

Le Tribunat est destitué du droit de nommer son président ; il présente seulement une liste de trois candidats élus au scrutin secret et à la majorité absolue ; sur cette liste, l'Empereur choisit lui-même le président ; il le nomme pour deux ans, ainsi que deux questeurs attachés à cette assemblée. — Lorsque les sections respectives du conseil d'État et du Tribunat demandent à se réunir, les conférences ont lieu sous la présidence de l'archi-chancelier de l'Empire ou de l'archi-trésorier, selon la nature de l'objet à examiner. — Chaque section du Tribunat discute séparément, et seulement en assemblée de section, les projets de loi qui lui sont transmis par le Corps législatif. En aucun cas, ces projets ne peuvent être discutés par le Tribunat en assemblée générale.

Réduit à d'aussi minimes proportions, le Tribunat, seule

représentation un peu réelle créée par la Constitution de l'an VIII, le Tribunat devait s'éteindre et mourir étouffé sous le poids de la puissance impériale. Dès ce moment, en effet, il est annulé; et lorsqu'arrive le sénatus-consulte du 19 août 1807, ce nouveau décret ne fait que constater son décès par acte authentique.

Ce sénatus-consulte ne prononce pas explicitement la suppression du Tribunat; cette suppression résulte de l'organisation nouvelle qu'il donne au Corps législatif. Trois commissions sont créées dans ce corps : la première, de législation civile et criminelle; la seconde, d'administration intérieure; la troisième, de finances. Chaque commission est composée de sept membres, nommés au scrutin secret et à la majorité absolue des voix. La forme du scrutin, dit le sénatus-consulte, *sera dirigée de manière* qu'il y ait, autant que possible, quatre jurisconsultes dans la commission de législation. Chaque commission a un président nommé par l'Empereur. — En cas de discordance d'opinions entre la section du conseil d'État qui a rédigé le projet de loi et la commission compétente du Corps législatif, l'une et l'autre doivent se réunir en conférences sous la présidence de l'archi-chancelier ou de l'archi-trésorier de l'empire, suivant la nature des objets à examiner. — Si les conseillers d'État et les membres de la commission du Corps législatif sont du même avis, le président de la commission doit être entendu après que l'orateur du conseil d'État a exposé devant le Corps législatif les motifs de la loi. Si la commission se décide contre le projet, tous les membres ont la faculté d'exposer devant le Corps législatif les motifs de leur opinion. — Le gouvernement accorde aux membres de la commis-

sion qui a discuté un projet de loi d'être admis à voter sur le projet, comme les autres membres du Corps législatif. — Lorsque, dans l'intervalle des sessions, il y a lieu d'examiner un projet de loi d'une importance particulière, l'Empereur peut appeler des membres du Corps législatif, en nombre nécessaire, pour former les commissions; celles-ci procéderont de suite à l'examen préalable du projet, et se trouveront ainsi nommées pour la session alors prochaine. — Les membres du Tribunat sont incorporés dans le Corps législatif.

Après la constitution de l'an VIII, nous ne connaissons pas, dans l'histoire de notre législation parlementaire, d'acte plus curieux et plus caractéristique à la fois que ce sénatus-consulte du 19 août 1807 [1]. Le Corps législatif est organisé comme le serait un régiment ou une préfecture. Le Tribunat est supprimé; ainsi tombe cette faible garantie que la constitution avait voulu élever contre les abus de pouvoir, en donnant à cette assemblée le droit de traduire au Sénat les actes du Corps législatif ou du gouvernement qui lui paraissaient inconstitutionnels. — Façonné à l'obéissance passive, le Corps législatif maintenant n'a plus de contrepoids; il peut se livrer à la volonté puissante qui l'absorbe, et, à partir de ce moment jusqu'en 1814, il devient superflu de rechercher aucun acte, aucun monument réglementaire qui puisse expliquer l'existence réelle, l'organisation intérieure des corps qui constituent le pouvoir parlementaire et législatif. La vie politique est éteinte; elle s'est immobilisée dans une grande personnification de la puissance absolue.

[1] Voir *Hist. parlement. de la Révolution*, t. XXXIX, p. 237.

Les désastres de l'année 1813 contribuèrent à faire sortir le Corps législatif de la torpeur et de la nullité dans lesquelles jusqu'alors il était resté plongé. La gravité des circonstances, l'imminence des dangers, obligèrent le chef de l'état à recourir plus souvent à l'opinion de ce corps. La fortune abandonnait ses aigles; il cherchait un appui dans le concours d'une assemblée dont il avait lui-même anéanti toute l'efficacité. Il rendit un peu de liberté au Corps législatif, mais les résultats trompèrent son attente. Du reste, les actes de cette époque, tout exceptionnels, si on les considère dans leurs rapports avec le régime parlementaire alors établi, appartiennent plutôt à l'histoire politique, et ne sauraient apporter ici aucun enseignement utile.

La chute de l'Empire ramena la France à l'essai d'une nouvelle forme du régime représentatif. La Restauration releva la tribune parlementaire, et c'est surtout à partir de ce moment que le gouvernement constitutionnel marche avec plus d'assurance vers son entière réalisation.

Mais, avant d'arriver à cette époque, il convient de s'arrêter un instant à la période transitoire; elle contient un acte dont plusieurs dispositions méritent d'être signalées; on peut même les regarder comme des germes qui arriveront plus tard à un complet développement.

Après avoir prononcé la déchéance de l'empereur Napoléon, le Sénat crut devoir rédiger lui-même une constitution qu'il espérait voir accepter par le roi Louis XVIII, que cet acte appelait au trône. L'idée de cette constitution fut-elle sérieuse ou seulement suggérée au Sénat comme moyen de le compromettre? peu importe ici. Elle existe comme

un monument de l'histoire contemporaine ; elle a pris son rang dans les tables de nos lois ; elle atteste des vues utiles qui signalent des progrès dans notre droit parlementaire[1].

Cette constitution statuait que le Roi, le Sénat et le Corps législatif concouraient à la formation des lois. Chacun de ces pouvoirs avait un droit d'initiative. — Le Corps législatif s'assemblait de droit chaque année le 1er octobre. Le Roi pouvait le convoquer extraordinairement, il pouvait l'ajourner et même le dissoudre; mais, dans ce dernier cas, un autre Corps législatif devait être formé au plus tard dans les trois mois par les colléges électoraux. — Les lois de contributions ne pouvaient être proposées que dans le Corps législatif, qui avait un libre droit de discussion soit en séance publique, soit en comité secret. — Le Sénat et le Corps législatif nommaient leur président dans leur sein.

Cette constitution proposait ainsi de renverser de fond en comble tout l'échafaudage construit par les lois de l'an VIII. Elle ne pouvait avoir, aux yeux du nouveau souverain, d'autre défaut que de constater la puissance de la souveraineté nationale; ce défaut fut jugé radical. On avait résolu de placer la France sous le régime d'une charte octroyée; la constitution du Sénat ne reçut aucune exécution, et, le 4 juin 1814, la Charte constitutionnelle fut lue, en séance royale, devant le Corps législatif et une partie des membres du Sénat impérial.

[1] Cette constitution fut rédigée par les sénateurs Lambrechts, Lebrun, Destutt de Tracy, Emmery et Barbé-Marbois.

PREMIÈRE RESTAURATION.

A partir de ce moment, le régime représentatif est rétabli en France [1]. Un Roi, une chambre des Pairs, une chambre des Députés concourent à former les lois. Chaque chambre rédige et arrête elle-même le règlement de ses travaux; une loi règle les rapports des chambres entre elles et avec le Roi. Le règlement de la chambre des Députés fut arrêté le 25 juin 1814; le règlement de la chambre des Pairs fut arrêté le 2 juillet suivant. La loi sur les rapports respectifs des trois pouvoirs fut publiée le 13 août de la même année.

Le règlement arrêté en 1814 par la chambre des Députés régit encore aujourd'hui cette assemblée législative, en ce sens qu'il n'a jamais été complétement refait, qu'il n'a jamais subi que des modifications partielles opérées à diverses époques, soit selon le cours des travaux parlementaires, soit en raison des changements introduits dans l'organisation des pouvoirs politiques. La même observation s'applique au règlement de la chambre des Pairs.

La loi du 13 août 1814 s'est maintenue en vigueur jusqu'à ce jour, sans recevoir d'autres modifications que celles qui ont été introduites par l'usage ou par la désuétude [2].

[1] Ne parlant ici que des formes et des règlements, nous supposons à cette époque le pouvoir électoral constitué et conférant un mandat régulier aux représentants du pays.

[2] Voir ci-après, ch. VII, *des Communications entre les Chambres et avec le Roi.*

ÉPOQUE DES CENT-JOURS.

Sans attendre sa rentrée à Paris, et par un décret daté de Lyon, le 13 mars 1815, Napoléon prononça la dissolution de la chambre des Pairs et de la chambre des Députés qu'il appelait dans cet acte *chambre des Communes;* par ce même décret, il convoqua les colléges électoraux de l'Empire *en assemblée extraordinaire du champ de mai*, afin de prendre les mesures convenables pour *corriger et modifier* les constitutions selon l'intérêt et la volonté de la nation.

Nonobstant cette promesse, l'acte additionnel aux constitutions de l'empire fut publié le 23 avril suivant, après une courte discussion au conseil des ministres et une simple lecture au conseil d'État. Cet acte, qui n'était que la contre-partie de la Charte de 1814, instituait une chambre de Pairs héréditaires et une chambre des Représentants, qui, avec le concours de l'Empereur, exerçaient le pouvoir législatif. Les séances des chambres étaient publiques. Elles pouvaien néanmoins se former en comité secret, la chambre des Pairs sur la demande de dix membres, celle des Représentants sur la demande de vingt-cinq. Le gouvernement pouvait également requérir des comités secrets. La chambre des Pairs était présidée par l'archi-chancelier de l'Empire; celle des Représentants choisissait elle-même son président dont la nomination du reste devait être approuvée

[1] La chambre des Représentants était composée de 629 membres; dans ce nombre 23 députés étaient nommés par le commerce et l'industrie manufacturière.

par l'Empereur. Le gouvernement avait la proposition des lois. Les chambres pouvaient seulement proposer des amendements ; si ces amendements n'étaient pas adoptés par le gouvernement, les chambres étaient tenues de voter sur la loi telle qu'elle avait été proposée. L'initiative parlementaire se bornait à la faculté accordée à chaque chambre d'inviter le gouvernement à proposer une loi sur un objet déterminé. — L'acte additionnel contenait en outre, à l'égard des chambres, cet article prohibitif : « Aucun discours « écrit, excepté les rapports des commissaires, les rapports « des ministres sur les lois qui sont présentées, et les « comptes qui sont rendus, ne peut être lu dans l'une ou « l'autre chambre. » Moyen détourné d'interdire, d'éviter ou d'étouffer toute discussion, et qui n'avait pas calculé la puissance de l'improvisation [1].

[1] Une telle prohibition, dans l'acte additionnel même, ne peut être regardée que comme une précaution contre le libre droit de discussion. Depuis quinze ans, la tribune législative était muette, et les rédacteurs de cet acte purent croire que l'inexpérience des formes représentatives paralyserait l'essor de quelques-nns de ces orateurs qui, par la puissance du talent, se mettent bientôt à la tête d'une grande assemblée parlementaire. Mais les temps étaient changés, et, nonobstant la prohibition de l'acte additionnel, la chambre des Représentants vit surgir des orateurs nouveaux qui n'avaient pas besoin de la ressource de l'écriture pour remuer profondément l'assemblée par la puissance de leur parole. Deux hommes surtout firent, à cette époque, un de ces débuts brillants qui présagent toute une destinée : l'un fut *Manuel*, devenu plus tard un des plus redoutables adversaires de la Restauration, qui osa profaner, en sa personne, l'inviolabilité de la représentation nationale ; l'autre fut M. *Dupin aîné*, aussi redoutable adversaire de cette même Restauration au barreau et à la tribune, et qui contribua puissamment à réaliser, en 1830, la révolution constitutionnelle

Le 3 juin 1815, la chambre des Pairs nomma une commission composée de Cambacérès, Thibaudeau, Valence, Sieyès, Rœderer, chargée de préparer le règlement de ses travaux. Plusieurs rapports partiels furent faits par cette commission, qui se borna à régler divers points préliminaires devenus aujourd'hui sans intérêt.

La chambre des Représentants décida, dès l'ouverture de ses séances, qu'elle observerait provisoirement le règlement de la précédente chambre des Députés, et nomma ensuite une commission chargée de lui en préparer un nouveau. Cette commission présenta successivement trois rapports : le premier, le 16 juin 1815, par l'organe de M. Souques; le second, le 17 juin, par M. Verneilh-Puyraseau; le troisième, enfin, par M. Charles Sapey, le 20 juin.

Le rapport de M. Souques repose presque en entier sur la question de savoir si la chambre se divisera en bureaux ou en comités. Les comités effraient, par les souvenirs qu'ils ont laissés, par la crainte de les voir s'élever de nouveau en autorités rivales du gouvernement, et la commission donne la préférence à la division en bureaux. La seule objection qui s'élève contre cette division est tirée d'un fait qui se passait à la chambre des Députés de 1814. Alors les ministres assistaient sans interruption à toutes les séances des bureaux, « passant, dit le rapporteur, plus de temps à la chambre qu'à leur ministère, *croyant qu'il était plus dans l'intérêt de leur maître de corrompre et de gagner des suffrages que de s'occuper de leur administration.* » De long-

que, dès 1815, il avait fait adopter en principe par la chambre des Représentants.

temps encore cette observation sera opportune et fondée; en 1815, elle ne pouvait empêcher l'adoption d'une division en bureaux.

La commission proposait de répartir la chambre, par la voie du sort, en quinze bureaux, qui seraient renouvelés tous les mois.—Les bureaux devaient se livrer à l'examen préliminaire des propositions de loi, et nommer ensuite chacun un rapporteur. Lorsque les deux tiers des bureaux auraient achevé cet examen, le président devait consulter la chambre pour savoir s'il lui serait fait un rapport de la proposition. Si la chambre se trouvait assez instruite, elle fixait le jour de la discussion sans rapport préliminaire; si elle croyait un rapport nécessaire, elle décidait si la commission serait composée des rapporteurs nommés par les bureaux ou si elle nommerait directement elle-même la commission. Dans ce dernier cas, la chambre se retirait dans ses bureaux et procédait à la nomination des commissaires par la voie du scrutin secret. — On ne comprend pas ce mode de procéder qui faisait nécessairement double emploi avec la nomination des rapporteurs faite par les bureaux après l'examen préliminaire des projets de loi. Du reste, ces propositions n'eurent pas de suite, la chambre des Représentants n'eut pas le temps de s'y arrêter.

Les rapports de MM. Verneilh-Puyraseau et Sapey embrassaient des questions accessoires dont la discussion fut arrêtée par les événements de la guerre.

Durant cette session, si courte par la durée, si remplie par les événements politiques, plusieurs questions réglementaires furent élevées, mais n'arrivèrent point à une de ces solutions régulières qui peuvent être recueillies comme

des *précédents* utiles à citer ou à méditer. Tout était transitoire, rapide, et, si l'on en excepte les sentiments d'indépendance et de nationalité qui animaient les Représentants, nul ne se faisait illusion sur la véritable situation des choses. A part les mesures d'exécution qui devaient recevoir les formes authentiques de la loi, il n'est resté de cette assemblée célèbre que le souvenir d'un courage impuissant et une constitution qui corrigeait les erreurs de celle de 1791, et qui, par cette raison, devait tomber devant le droit divin imposé, dans la dynastie des Bourbons, par les baïonnettes ennemies.

SECONDE RESTAURATION.

La seconde Restauration reprit le régime parlementaire au point où l'avait laissé la première. Avec elle reprirent vigueur, et la Charte octroyée, et les règlements antérieurement adoptés par la chambre des Pairs et par la chambre des Députés, et le règlement du 13 août 1814.

On sait que la Charte donnait au roi seul l'initiative des lois. Les chambres avaient seulement la faculté de supplier le Roi de proposer une loi sur des sujets qu'elles déterminaient. Les règlements parlementaires étaient conçus en raison de cette prérogative exclusive.

Depuis lors, des modifications partielles furent souvent proposées à ces règlements, mais les chambres ne les accueillirent jamais qu'avec une craintive défiance qui en étouffa presque toujours les effets. Nous ne saurions, sans dépasser les limites nécessaires de cette partie de notre

travail, énumérer ici [1] tous les changements qui furent proposés aux règlements des chambres dans la période de 1815 à 1830; nous nous bornerons seulement à signaler, comme un fait expressif, l'issue d'une proposition réglementaire proposée en 1817 par M. de Serre, alors président de la chambre des Députés.

La proposition de M. de Serres portait sur plusieurs points importants : il demandait que la chambre fût armée d'un droit de censure et de répression efficace contre tout membre qui persisterait à troubler l'ordre de l'assemblée; — il proposait de diviser la discussion des lois en trois débats distincts, suivis chacun d'un vote de la chambre; — il déterminait certaines conditions auxquelles lui paraissait devoir être assujettie la présentation des amendements; — il précisait les garanties dont il fallait entourer le droit de pétition; etc., etc. Sa proposition, développée dans la séance du 14 novembre 1817, fut prise en considération et renvoyée à l'examen d'une commission. Le 7 janvier 1818, M. Blanquart de Bailleul, rapporteur de cette commission, borna son rapport à quelques considérations très-générales et très-vagues, et le termina par cette conclusion laconique: « Votre commission a presque unanimement arrêté de ne « discuter dans son rapport aucun des changements qui « vous sont soumis... Elle est d'avis qu'il n'y a pas lieu « de délibérer. » Et cette fin de non recevoir fut adoptée. C'est là un déni de justice parlementaire qui porte toujours atteinte à la considération des assemblées.

[1] Nous avons recueilli avec soin et reproduit, dans la deuxième partie, le résumé de toutes les propositions faites de 1815 à 1838 sur les règlements.

MONARCHIE CONSTITUTIONNELLE DE 1830.

La Révolution de 1830 ouvre une ère nouvelle. Commencée par le peuple, elle est conduite et terminée par la chambre des Députés. La souveraineté nationale reprend ses droits ; les chambres ont, de même que le Roi, la libre proposition des lois.

A ne considérer que ce seul changement introduit dans la Charte, il en résultait une modification nécessaire à faire subir aux règlements législatifs. Les deux chambres s'en occupèrent en effet dès les premiers moments qui suivirent l'ouverture de la session de 1830.

Sur une proposition présentée par M. Duvergier de Hauranne père, le 11 août 1830, la chambre des Députés opéra des modifications dans son règlement. — De son côté, la chambre des Pairs procéda à une même révision sur la proposition qu'en fit M. le baron de Barante, le 22 août suivant. Plus tard, le 10 juin 1833, elle se livra à une révision plus étendue sur le rapport de M. le baron Mounier ; mais cette révision laissa toujours subsister les bases primitivement posées en 1814.

Maintenant, et au point où nous sommes arrivés, une analyse de ces règlements serait ici prématurée et superflue. — Nous reproduirons, dans la deuxième partie de notre travail, et suivant leur mérite d'importance, les divers changements proposés ou adoptés durant cette période du régime réglementaire.

50

5.1

TRAITÉ

DE LA

CONFECTION DES LOIS.

PREMIÈRE PARTIE.

CHAPITRE PREMIER.

DES DISCOURS DE LA COURONNE ET DES ADRESSES DES CHAMBRES.

1. Aucune disposition législative n'impose au gouvernement l'obligation d'ouvrir la session des chambres par une séance royale dans laquelle le chef de l'État vienne prononcer un discours en présence des deux assemblées parlementaires [1]. Cette solennité d'apparat tient aux usages du régime représentatif.

[1] Le règlement du 13 août 1814 détermine seulement le cérémonial à observer à l'occasion des séances royales; il ne prescrit pas l'obligation de ces séances. — La session de 1832 fut close le 25 avril 1833; le lendemain 26, fut ouverte la session de 1833, sans séance royale, sans

Aux termes de la Charte constitutionnelle, le Roi, chef suprême de l'État, convoque chaque année les deux chambres; il les proroge et peut dissoudre celle des Députés. Il exerce une portion de la puissance législative; il sanctionne et promulgue les lois; il fait les règlements et ordonnances nécessaires pour leur exécution.

Dans l'exercice de ces diverses attributions, le Roi agit par l'intermédiaire de son ministère responsable, tantôt comme législateur, tantôt comme chef du pouvoir exécutif, et toujours comme suprême régulateur de toutes les nécessités de l'État.

La séance royale a pour objet de réunir tous les membres de la représentation nationale. C'est en leur présence que le Roi rend compte de ce que le pouvoir exécutif a fait durant l'intervalle des deux sessions. Il trace le programme des travaux dont les chambres seront saisies, soit pour opérer des réformes utiles, soit pour réaliser des améliorations nécessaires, soit enfin pour pourvoir par des actes législatifs à tous les besoins des différents services de l'administration publique.

Le discours du Roi en cette circonstance est l'œuvre de son ministère. Il établit la situation des affaires publiques, l'état des relations du pays avec les gouvernements étrangers; il annonce les diverses lois générales qui seront présentées dans le cours de la session.

La séance royale devient ainsi une nécessité constitutionnelle. — En annonçant les lois qu'il se propose de pré-

discours d'ouverture, et par conséquent sans adresse de la part des deux chambres.

senter, le gouvernement expose aussi le système politique qu'il va suivre ou continuer, et par là il sollicite le concours des chambres, en d'autres termes, l'appui des majorités parlementaires.

2. Les chambres répondent par des *adresses*. C'est par des adresses seulement qu'elles peuvent faire connaître au Roi leur opinion sur la politique générale suivie par son ministère. La discussion des adresses est le théâtre des grands débats. « Cette discussion, a dit l'honorable M. Vivien, doit tendre à donner aux opinions le moyen de se dessiner, et à l'opposition une occasion d'appeler la chambre à se prononcer entre elle et le cabinet. Cette épreuve est utile; elle avertit les diverses fractions de leurs forces respectives : si le cabinet triomphe, son existence est consolidée, et, fort de la majorité qui lui a donné appui, il peut se livrer avec sécurité à la direction des affaires du pays. L'opposition, de son côté, après avoir fait l'essai de ses forces, avertie de son infériorité, si elle a succombé, ne se hâte pas de renouveler le combat. Si le cabinet est renversé, le jeu normal du gouvernement représentatif appelle à le remplacer ceux qui ont provoqué sa chute. Quelle que soit l'issue, enfin, la discussion et le vote de l'adresse assurent la puissance de la majorité, et consacrent ainsi, au début de chaque session, le principe fondamental de notre gouvernement. » (Rapport du 2 avril 1838.)

L'adresse est ainsi un acte tout politique ; le débat qu'elle provoque tend à un résultat déterminant. C'est alors, pour le ministère, une obligation forcée de prendre, dans ce débat, une position nette et tranchée qui ne laisse

subsister aucun doute sur sa pensée, aucune équivoque sur les tendances de son système. Dans ce débat, il doit s'efforcer de conquérir la confiance pleine et absolue de la majorité, parce que son système ne peut avoir de valeur qu'autant qu'il est approuvé et soutenu par la majorité. La discussion d'une adresse est donc un préliminaire indispensable de l'ouverture d'une session nouvelle. Elle tend à poser ou à expliquer les conditions qui lient la majorité et le gouvernement, parce que sans majorité point de ministère possible. C'est avec raison que M. de Chateaubriand a dit : « Si l'on soutient que des ministres peuvent toujours demeurer en place malgré la majorité, parce que cette majorité ne peut pas physiquement les prendre par le manteau et les mettre dehors, cela est vrai. Mais si c'est garder sa place que de recevoir tous les jours des humiliations, que de s'entendre dire les choses les plus désagréables, que de n'être jamais sûr qu'une loi passera, tout ce que je sais alors, c'est que le ministère reste, et que le gouvernement s'en va. »

3. Les adresses que les chambres font au Roi doivent être délibérées et discutées dans les formes prescrites pour les propositions de loi.

Suivant les usages parlementaires actuellement en vigueur, après s'être définitivement constituée, la chambre des Députés se retire dans ses bureaux. Les bureaux nomment chacun un rapporteur ou commissaire ; les neuf rapporteurs, auxquels le président de la chambre a droit de s'adjoindre, se réunissent en commission ; ils concertent la rédaction du projet d'adresse ; et quand cette rédaction est définitivement arrêtée, elle doit être communiquée aux

bureaux ; elle est lue ensuite en séance publique par le président de la chambre. Alors s'ouvre une discussion générale sur l'ensemble du projet, suivie d'une discussion particulière sur chacun des paragraphes. La chambre vote par assis et levé sur les amendements, sur l'adoption ou le rejet de ces paragraphes, et termine par un scrutin secret sur l'ensemble de l'adresse.

4. La chambre des Pairs suit les mêmes formes : seulement elle a conservé un usage abandonné depuis 1830 par la chambre des Députés. La commission de l'adresse de la chambre des Pairs nomme dans son sein un rapporteur chargé d'en soutenir la discussion.

5. Ce mode, observé depuis 1814, a soulevé plusieurs critiques. On lui reproche d'entraîner des délais qui laissent la chambre trop longtemps inactive, et de ne produire que trop imparfaitement une expression nette et précise de son opinion. Ainsi, plusieurs jours s'écoulent pendant que la chambre attend, dans l'inaction, que la commission de l'adresse ait arrêté la rédaction définitive de son projet. Le plus souvent, cette rédaction est le résultat de concessions réciproques débattues entre dix personnes d'opinions divergentes, concessions qui, enlevant à l'adresse toute signification clairement formulée, mettent la chambre dans l'impossibilité de prendre une décision politique, et laissent les partis en présence, dans l'incertitude de leur valeur respective, et dans la nécessité de chercher un autre ter rain pour se mesurer.

Par imitation de ce qui a lieu dans le parlement anglais[1], et en considérant que tout membre peut proposer

[1] « Dans le parlement d'Angleterre, un membre désigné par le mi-

un projet de loi en obtenant l'autorisation préalable des bureaux, pourquoi, s'est-on demandé, chaque député ne serait-il pas admis au commencement de la session à faire la proposition d'une adresse ? Si cinq bureaux en autorisaient la lecture, le projet serait discuté après un très-court délai ; il s'offrirait à la discussion comme l'œuvre de la majorité ou de l'opposition : par ce moyen on éviterait les deux inconvénients qui viennent d'être signalés [1].

Ce moyen serait-il plus rapide et plus certain ? Il est permis d'en douter. Les membres de la chambre des Communes sont façonnés et habitués à une discipline parlemen-

nistère se lève et propose un projet d'adresse. Un autre membre également désigné par le ministère appuie la proposition. Les deux discours sont une explication justificative de la politique ministérielle. L'adresse est une paraphrase du discours de la couronne. Quelquefois l'opposition propose un amendement. Depuis quelque temps, pour que l'adresse soit votée sans division, elle s'abstient d'en proposer ; mais elle a soin de faire des réserves. L'adresse est presque toujours discutée et votée dans une séance. Cette manière de procéder a l'avantage de procurer une grande économie de temps. » (*Opinion de M. Jollivet.*) Il y aurait, ce nous semble, un moyen de trouver une plus grande économie de temps : ce serait de supprimer et l'adresse et la discussion. En effet, ou l'adresse est un acte utile ou elle est un acte inutile. Si vous voulez que l'adresse ne soit qu'une paraphrase du discours de la couronne, débattue entre un membre du ministère et un membre de l'opposition, et qu'il faille la voter au pas de course dans une séance, vous la regardez comme une pure fiction. Fiction et mensonge sont synonymes. Si au contraire l'adresse ne doit pas être une fiction, cherchez le moyen de lui restituer son véritable caractère. La valeur d'une adresse doit être en raison du discours de la couronne et du point de vue suivant lequel ce discours envisage la situation générale de l'état.

[1] Voir rapport de M. Vivien sur la proposition de M. Larabit, séance de la chambre des Députés du 2 avril 1838.

taire à laquelle n'a pu encore se plier la chambre des Députés de France : il est difficile de croire qu'une opinion libre pût rallier sur tous les points que doit toucher une adresse les vingt nuances diverses qui concourent à former cette opinion. Pour qu'il y ait homogénéité et ensemble dans les partis, il faut qu'ils se soient bien entendus sur le but qu'ils veulent atteindre, et l'on ne saurait obtenir ce résultat du fractionnement et de la division qui ont à plusieurs reprises changé les majorités dans les précédentes sessions, surtout dans la dernière. Sous ce rapport, le parlement anglais est placé dans des conditions qui, de longtemps encore, ne pourront se réaliser dans les chambres françaises.

Donner à tout membre de l'assemblée le droit de présenter son projet d'adresse, en ne l'assujettissant qu'à cette seule condition que cinq bureaux en approuveront la lecture, ne serait-ce pas déplacer la difficulté plutôt que réellement la résoudre ?

Qu'on veuille bien remarquer d'abord la différence de caractère qui distingue une adresse d'une proposition de loi. Celle-ci a un but simple, direct, évident ; nul ne peut s'y tromper ; celle-là un but complexe, éloigné, variable comme la politique qu'elle tend à interpréter. La dernière se produit directement et sans ambages, sur des intérêts généraux ou particuliers ; elle propose des changements dont la valeur ou le mérite peuvent être facilement appréciés. La première n'embrasse que des généralités, des points de vue systématiques sur lesquels la prudence ou la tactique commandent de s'exprimer avec un langage mesuré, réfléchi, calculé. L'une enfin s'explique surtout sur des idées et des principes ; l'autre tend à statuer immédiate-

ment sur des intérêts et des faits. Il n'y a donc pas similitude complète. Sans doute, le droit d'initiative parlementaire est de sa nature indivisible, mais son application utile ne dépend-elle pas des temps et des objets?

Il est vrai qu'on a vu sortir de la tête d'un seul homme, et adopter par une réunion de douze cents représentants du pays, des adresses demeurées célèbres dans l'histoire de notre révolution; mais les temps de Mirabeau et de la Constituante ne sont plus, et ce n'est que dans les grandes époques critiques que de puissantes individualités peuvent ainsi s'imposer à de grandes assemblées.

Notre siècle a moins d'enthousiasme et d'entraînement; les hommes en général sont devenus plus positifs: ils calculent les principes comme ils escomptent le dévouement. Les faits ne sont plus considérés du même point de vue, et la valeur des systèmes ou des événements politiques est subordonnée à une foule de jugements plus ou moins divergents.

Comment espérer dès lors trouver, dès le début d'une session, un homme qui pût se poser et être accepté comme le représentant fidèle des opinions de la majorité ou de la minorité, et dont le projet d'adresse pût rallier toutes les nuances qui viennent se rattacher à l'une de ces deux grandes divisions parlementaires? — Alors même que cinq bureaux autoriseraient la lecture de ce projet, ne pourrait-il pas advenir l'un de ces deux inconvénients.

Supposez que, par une de ces bizarreries du sort, qui ne sont pas sans exemple, cinq bureaux composés en majorité de membres de l'opposition autorisent la lecture d'une adresse que la majorité de la chambre repousse en séance

publique; il en résulte une perte de temps évidente, puisqu'au temps passé à l'examen des bureaux et à la discussion en séance publique, il faut ajouter celui que rendent nécessaire la rédaction et l'examen préalable d'un nouveau projet. Mais alors, direz-vous, l'opposition sera vaincue, et le bénéfice de l'épreuve sera de la réduire au silence ; il y aurait plutôt lieu de penser que la lutte se renouvellera plus active et plus animée. Les minorités ne sont pas d'aussi facile composition : par cela même qu'elles sont minorités, elles savent qu'elles ne vivent que par une guerre continuelle; si elles se reconnaissaient vaincues, elles déclareraient elles-mêmes qu'elles sont mortes, et l'on sait que les partis ne se suicident pas.

Supposez encore que, sur six ou huit projets (et le nombre n'est pas exagéré, en raison d'une assemblée composée de quatre cent cinquante-neuf membres, et fractionnée en un assez grand nombre d'opinions diverses) mis en circulation dans les bureaux, qui procèdent à leurs travaux au même instant et sans aucun rapport entre eux, il advienne que cinq bureaux donnent chacun leur approbation à cinq projets différents. Comment faire cesser le partage? Qui règlera le droit de préférence ou de priorité? Nouvelle difficulté qui n'est pas invraisemblable, dès lors qu'elle est dans les chances du possible, et qui entraînerait encore des lenteurs plus graves que celles dont, avec raison, on se plaint aujourd'hui.

Les délais qu'entraîne le mode actuellement en vigueur ne sont pas ce qu'il y a de plus à critiquer dans notre régime parlementaire; ils ne seraient qu'un très-minime inconvénient si d'autres circonstances, dans le cours d'une

session, ne venaient ajouter de nouvelles pertes de temps à celles qu'on signale ici [1]. Ce mode, d'ailleurs, peut recevoir d'utiles modifications; et c'est dans les voies suivies pour composer la commission de l'adresse qu'on pourrait, avec plus de raison, trouver le véritable siége de la difficulté.

6. Dans le mode en vigueur, les membres de cette commission sont nommés par les bureaux, qui, eux-mêmes, sont composés par la voie du sort. Ainsi, il arrive souvent, et l'inconvénient plusieurs fois a été signalé, que les membres de la chambre se trouvent divisés et répartis de telle sorte que l'opposition ne peut se frayer le moindre accès utile dans les délibérations des bureaux. La majorité y domine par le nombre, et repousse, à l'aide de cette puissance, les avis de la minorité. Elle devient ainsi maîtresse de l'opinion qu'il lui convient de faire prédominer dans l'adresse, et, par le choix qu'elle fait de ses commissaires, elle trouve un nouveau moyen de refouler la voix de l'opposition; ce n'est plus alors que par une lutte vive, animée que quelquefois celle-ci parvient, dans la discussion publique, à faire modifier l'expression d'un sentiment qui ne s'accorde pas toujours avec le sentiment du pays. — C'est là un résultat vicieux, contraire à toute liberté parlementaire.

On éviterait un tel inconvénient, et par suite la rédaction de l'adresse prendrait davantage le caractère de la vérité, si les commissaires chargés de la préparer étaient nommés en assemblée générale par un scrutin de liste. Là,

[1] Voir ci-après page 78, n° 6.

du moins, toutes les opinions se trouvent réunies; placées les unes près des autres, elles peuvent mieux se concerter, plus facilement s'entendre et se prêter réciproquement à des transactions jugées convenables. La certitude d'une défaite empêche quelquefois qu'on ne se rende à une séance de bureau, la même raison n'existe plus pour une séance générale. On se sent plus de force quand on se voit soutenu, et les opinions agiraient alors avec une liberté plus en rapport avec le caractère du régime représentatif.

Ce mode de nomination rendrait d'ailleurs à l'adresse sa signification politique la plus nécessaire. C'est alors que l'opposition devrait réellement s'avouer vaincue, si dans le choix des commissaires elle n'obtenait aucun des avantages qu'elle aurait tenté d'obtenir, et si la majorité se prononçait par des nominations qui ne laissassent plus de doute sur la fidélité et l'exactitude avec lesquelles ses sentiments seraient exprimés.

CHAPITRE II.

DE LA PRÉSENTATION DES PROJETS DE LOI.

1. La présentation des projets de loi n'est pas de nature à soulever fréquemment des difficultés. Elle constitue une formalité simple par elle-même, qui ne saurait trouver que dans des circonstances accidentelles des causes de discussion et des motifs de critique.

Le gouvernement saisit les chambres des projets de loi émanés de la prérogative royale, en les portant à la tribune des chambres, où un ministre en donne lecture après avoir exposé, dans un discours préliminaire, les motifs qui servent de base à la loi. Par cette lecture, le projet est présenté, la chambre est saisie, elle est mise en demeure de faire connaître son opinion. — Le ministère est libre de présenter le projet en premier lieu, soit à la chambre des Pairs, soit à la chambre des Députés; mais toute loi d'impôt doit être d'abord soumise à celle-ci.

Les formes de la présentation ne sont subordonnées à aucune règle spéciale. Quelquefois le projet est accompagné d'une ordonnance royale qui en prescrit la présentation; le plus souvent il porte, dans son préambule, un énoncé équivalent.

2. « Il doit y avoir, dans toute assemblée, dit Dumont, un individu qui soit chargé officiellement de *l'initiative*, c'est-à-dire chargé de commencer les opérations, de proposer des mesures. Il faut, non-seulement un projet à chaque occasion, mais il faut une suite, une liaison entre les projets. Il ne suffit pas de pourvoir à la première séance, il faut pourvoir à toute la session. Cette initiative d'obligation doit naturellement appartenir à celui qui a convoqué l'assemblée et qui connaît le mieux les besoins de l'État. La distribution générale des travaux est du ressort de l'administration. Les ministres proposent, l'assemblée délibère et résout. »

Aussi l'initiative des lois est-elle donnée à la couronne, parce que le roi est tout à la fois partie intégrante du pouvoir législatif et le chef suprême du pouvoir exécutif. Dans la haute sphère où il est placé, dans cette action puissante et prolongée qu'il exerce sur toutes les parties du corps social, il est, plus qu'aucun autre, à même de juger les besoins de l'État et d'apprécier les remèdes qu'ils rendent nécessaires. Par son ministère responsable, il agit, il dirige, il gouverne, et, saisissant d'un vaste regard tout l'ensemble de la société, seul il peut mieux reconnaître dans quelles circonstances, suivant quelles conditions et quelles limites son action souveraine suffit pour maintenir la marche des affaires de l'État. Il doit tout à la fois prévoir, contenir et avancer. Mais

ce n'est pas dans le seul exercice du pouvoir exécutif qu'il peut puiser toutes les forces nécessaires à cette action incessante : il lui faut le concours du pouvoir législatif, parce que ce pouvoir seul crée et donne la règle obligatoire qui commande et qui force à obéir : la loi.

Le Roi propose la loi parce qu'il la juge nécessaire, parce qu'elle doit devenir pour lui un plus solide et plus juste moyen de gouvernement. A ce titre, l'initiative lui appartient devant les chambres, et son ministère remplit d'autant mieux son office qu'il se montre plus prévoyant à provoquer l'intervention du pouvoir législatif pour régler tous les rapports de l'administration générale de l'État.

Ce droit d'initiative ne fut pas toujours reconnu au Roi ; ce fut une des fautes les plus justement reprochées à l'Assemblée constituante de lui avoir refusé toute participation directe à la confection des lois. Elle ne lui accorda qu'un véto illusoirement suspensif, et cette faute contribua puissamment aux désordres qui signalent l'existence des législatures suivantes.

La constitution du 22 frimaire an VIII corrigea, par une usurpation, l'erreur de l'Assemblée constituante. Elle statua qu'il ne serait promulgué de lois nouvelles que lorsque le projet en aurait été proposé par le gouvernement. La Charte de 1814 consacra cette disposition en termes plus explicites et plus favorables au pouvoir royal, et la Charte de 1830 l'a maintenu, mais en l'attribuant en même temps aux deux chambres parlementaires.

3. A une époque où le roi était tout à la fois unique principe et fin de la puissance législative, on avait critiqué avec raison les formes dans lesquelles son droit d'initiative était

exercé. Il est à regretter que les usages de la Restauration se soient perpétués sous l'empire de la Charte de 1830, et que l'on soit fondé encore aujourd'hui à faire ressortir tout ce qu'il y a d'irrationnel dans la formule suivie pour la présentation des projets de loi.

Partant de ce principe fondamental que rien ne procède directement du Roi dans les actes du gouvernement, que tout est l'œuvre du ministère, même la chose qui se fait au nom du Roi et avec sa signature, M. de Chateaubriand s'était attaché, longtemps avant 1830, à signaler tous les inconvénients produits par la forme suivant laquelle la prérogative royale était exercée. « Les ministres, disait-il, apportent aux chambres leur projet de loi dans une ordonnance royale. Cette ordonnance commence par la formule : *Louis, par la grâce de Dieu*, etc. Ainsi, les ministres sont forcés de faire parler le Roi à la première personne ; ils lui font dire qu'il a médité dans sa sagesse leur projet de loi, qu'il l'envoie aux chambres dans sa puissance ; puis surviennent des amendements qui sont admis par la couronne, et la sagesse et la puissance du Roi reçoivent un démenti formel. Il faut une seconde ordonnance pour déclarer encore, par la grâce de Dieu, la sagesse et la puissance du Roi, que le Roi (c'est-à-dire le ministère) s'est trompé [1]. »

Substituez à la formule : Louis, par la grâce de Dieu, celle de : Louis-Philippe Ier, Roi des Français, etc., etc., le même raisonnement n'est-il pas applicable? Ne conviendrait-il pas mieux de réserver l'ordonnance pour faire connaître la promulgation? Et, en effet, que l'on veuille bien

[1] *Monarchie selon la charte*, chap. VI.

remarquer la différence qui distingue les divers cas dans lesquels le Roi exerce une portion de la puissance législative. Le projet présenté par ses ministres n'est pas son œuvre directe; il est surtout l'œuvre de son conseil, qui l'a préparé, élaboré, rédigé. Le Roi manifeste son approbation en autorisant que ce projet soit porté aux chambres. Pourquoi le ministère ne le présenterait-il pas en son nom, et comme son ouvrage propre? Par quelle nécessité se retranche-t-il derrière une fiction qui n'a pas seulement l'inconvénient d'une forme mensongère, qui d'ailleurs ne trompe personne, mais d'une forme qui compromet gravement l'un des plus salutaires principes du gouvernement représentatif?

En autorisant la présentation d'un projet, le Roi ne fait aucun acte de puissance souveraine ou exécutive [1]; seulement, il laisse faire une chose utile et dont le mérite sera jugé en premier ressort par les chambres, en dernier ressort par lui même. Ainsi, lorsque les chambres ont approuvé, alors le Roi entre dans le plein exercice de son pouvoir législatif;

[1] Dans le parlement anglais, la proposition des lois appartient à chaque membre; lorsqu'un ministre propose un bill, ce n'est pas au nom du gouvernement même, mais en son nom et comme membre de la chambre à laquelle il appartient. » (Opin. de M. Jollivet.) La Charte donne, en termes explicites, l'initiative des lois au Roi aussi bien qu'aux chambres. Ce serait affaiblir cette initiative salutaire que d'importer en France l'usage anglais rappelé par M. Jollivet. — Il faut maintenir cette initiative; mais il faut, ce nous semble, modifier la forme suivant laquelle elle se produit. Benjamin Constant, adversaire politique des doctrines exprimées par l'auteur de la *Monarchie selon la Charte*, a hautement approuvé M. de Chateaubriand de sa remarque sur la forme employée par les ministres dans la présentation des projets de loi. Voir *Cours de politique constitutionnelle*, t. Ier, p. 223.

il rejette ou il approuve; *le Roi s'avisera* ou il sanctionne. La sanction donnée, le nom du Roi se produit dans l'ordonnance de promulgation, mais alors ce nom n'apparaît que dans une situation régulière et normale, sans fiction et sans contradiction, et la puissance royale se manifeste dans un acte qui doit être accepté par tous comme une œuvre de justice, d'ordre et de sécurité.

Cette observation a moins de puérilité et plus d'importance qu'on ne serait porté à lui en reconnaître de prime-abord. Elle conduit à signaler une autre anomalie qui a eu souvent une grave influence sur les débats parlementaires.

Ainsi, non-seulement le nom du Roi est inutilement compromis dans l'ordonnance de présentation des projets de loi, mais il est très-fréquemment arrivé, depuis 1830, que, dans les exposés des motifs, les ministres ont mis une sorte d'affectation à faire connaître aux chambres, en termes explicites et formels, que les projets de loi étaient proposés *d'après les ordres du Roi* [1].

Dès lors, pouvait-on dire, les ministres responsables ne sont pas libres dans leur action; instruments passifs d'une volonté irresponsable, ils ne sont que les dociles éditeurs d'une puissance qui ne peut se produire elle-même sur la scène parlementaire.

Cette forme a le tort de donner un affligeant démenti à la règle constitutionnelle que le nom du *Roi* ne doit être

[1] « Placer le nom du Roi dans la discussion d'un projet de loi, c'est sortir tout à fait le pouvoir royal de sa sphère, c'est l'appeler dans la mêlée de toutes les opinions. Tandis que la constitution veut que les ministres soient responsables pour le Roi, c'est vouloir que le Roi soit responsable pour les ministres. (Benj. Constant.) »

mêlé ni directement ni indirectement à aucun débat politique. Trop souvent le ministère s'en est emparé, dans les grandes discussions des chambres, comme moyen de couvrir sa propre responsabilité du manteau de l'irresponsabilité royale. Nous pourrions signaler de nombreux exemples dans lesquels les ministres, harcelés de très-justes récriminations, n'ont eu d'autre ressource désespérée que de crier à leurs adversaires : Arrêtez! vous attaquez la prérogative royale, vous portez atteinte aux droits du Roi ; — quand leur imprudence avait la première provoqué la discussion sur ce terrain anti-constitutionnel.

Longtemps encore nous verrons survivre de telles anomalies; elles tiennent à des habitudes invétérées dont le pouvoir ne cherche point à se défaire. Implantées par le régime impérial, qui voulait dominer sur tout et partout, leurs racines sont encore trop profondément infixées pour qu'on puisse espérer les voir disparaître de sitôt. La puissance parlementaire habilement dirigée pourra seule les combattre avec succès, et en triomphera nécessairement un jour.

5. La présentation des projets de loi, avons-nous dit, ne peut que très-rarement soulever des difficultés. Il s'en est présenté une cependant qui mérite d'être signalée. Elle a donné lieu d'examiner la question de savoir si le gouvernement peut présenter à l'une des chambres, en regard d'un projet de loi amendé par l'autre chambre, le texte du projet de loi primitif.

Cette question a été engagée par M. Villemain, à la chambre des Pairs, dans la séance du 13 juin 1838, à l'occasion d'un projet de loi sur l'organisation de l'état-major

général de l'armée. Ce noble pair faisait remarquer avec raison que, par la forme suivie, la chambre se trouvait saisie de deux projets au lieu d'un, et à la place d'une initiative régulière, elle ne voyait apparaître que des doutes et des incertitudes. « Il y a, disait-il, dans les amendements votés par une chambre, quelque chose de sérieux et de grave. Les ministres, en qui se personnifie l'exercice du pouvoir royal, ont sans doute le droit d'accepter ou de refuser les modifications apportées au projet primitivement présenté par la couronne; mais lorsqu'ils se décident à donner suite à ce projet, la priorité est désormais acquise aux amendements sur les propositions originaires; car il y a dans notre forme de gouvernement des conséquences attachées à l'expression d'un vote parlementaire. »

L'incident soulevé avait une haute importance. Sans prétendre la résoudre, M. le chancelier crut devoir éclairer la difficulté en faisant connaître à la chambre les précédents établis jusqu'alors en pareille matière. Son récit, succinct et lucide, résume les diverses formes observées dans la présentation des projets de loi, nous croyons devoir en reproduire ici la principale partie; nous ne saurions donner une exposition plus nette et plus claire sur le sujet qui nous occupe en ce moment, et l'on y trouve rappelés tous les précédents qui se lient à la question posée par M. Villemain.

« Pour se rendre compte du véritable état des choses, a dit M. le chancelier [1], il importe de remarquer les di-

[1] Procès-verbaux de la chambre des Pairs, t. 4, p. 1831, s. du 13 juin 1838.

verses formes dans lesquelles les projets de loi sont communiqués à la chambre des Pairs, soit lorsqu'ils émanent de l'initiative de l'autre chambre, soit lorsqu'ayant été d'abord présentés par le gouvernement, ils ont été discutés et votés dans la chambre des Députés.

« Lorsqu'il s'agit d'un projet de loi émané de l'initiative de la chambre des Députés, c'est par un message du président de cette chambre que la chambre des Pairs est saisie; à ce message est joint l'extrait de la délibération prise par la chambre des Députés, contenant les articles du projet de loi.

« Lorsqu'il s'agit, au contraire, d'un projet de loi émané de l'initiative royale, mais déjà discuté à la chambre des Députés, c'est par une ordonnance royale, contresignée par un ministre responsable, que la chambre des Pairs est saisie.

« Cette ordonnance est toujours jointe au texte du projet de loi déposé sur le bureau du président par le ministre qui le présente; mais ici la forme varie suivant les circonstances.

« Tantôt l'ordonnance royale de présentation reproduit le texte même du projet de loi présenté, qui fait alors corps avec elle; tantôt elle contient seulement la présentation du projet de loi, et elle renvoie, pour le texte des articles, à la délibération même de la chambre des Députés, signée des président et secrétaires de cette chambre, et qui se trouve annexée à l'ordonnance.

« Tantôt, enfin, le ministre dépose à la fois, sur le bureau de la chambre, deux expéditions distinctes du projet de loi, l'une contenue dans l'ordonnance royale de présen-

tation, l'autre libellée dans l'extrait officiel de la délibération de la chambre des Députés.

« Or, il est de forme que, dans toutes délibérations des chambres dans lesquelles est libellée une loi amendée, on établit deux colonnes, sur l'une desquelles on reproduit le projet de loi primitif présenté par le gouvernement, tandis que l'on copie en regard, sur l'autre colonne, les amendements adoptés dans la discussion.

« Pour avoir le projet de loi amendé, il faut donc toujours modifier l'une de ces colonnes par l'autre, en suivant les indications mises en marge.

« Ainsi donc, dans les cas ordinaires, la communication d'un projet à deux colonnes a lieu lors même que le gouvernement déclare adopter purement et simplement les amendements de l'autre chambre.

« Quelquefois aussi le gouvernement, en communiquant des lois à la chambre des Pairs, a mis en regard du projet de loi émanant de son initiative, non-seulement des amendements adoptés pendant la même session par la chambre des Députés, mais encore des amendements adoptés pendant la session précédente, soit par l'une, soit par l'autre chambre, et qui, par conséquent, ne pouvaient plus évidemment servir que de renseignement pour l'examen du projet.

« C'est ce qui s'est fait, en 1835, pour la loi des attributions municipales, et cette année encore pour la loi des faillites.

« Tels sont les précédents habituels en matière de présentations des lois amendées par l'une des deux chambres.

« Maintenant je dois dire que, dans quelques circonstances rares, il est arrivé que le gouvernement, en présentant ainsi sur deux colonnes le projet primitif et les amendements de la chambre des Députés, a déclaré, soit dans l'ordonnance même de la présentation, soit dans l'exposé des motifs, qu'en faisant cette présentation, il n'entendait pas donner, quant à présent, son assentiment à tous les amendements adoptés par l'autre chambre, mais bien réserver son droit d'examen et de sanction jusqu'après le vote de la chambre des Pairs.

« Le premier exemple de cette forme de procéder remonte au 12 mars 1816.

« Le ministre de l'intérieur, en apportant à la chambre des Pairs un projet de loi sur les élections amendé par la chambre des Députés, donna lecture d'une ordonnance par laquelle le Roi se réservait de statuer ultérieurement sur lesdits amendements et additions.

« La même forme fut suivie le 11 janvier 1817, lors de la communication faite par le ministre de l'intérieur du projet de loi sur les élections, devenu depuis la loi du 5 février 1817.

« La commission à laquelle cette communication fut renvoyée proposa l'adoption pure et simple du projet tel qu'il avait été adopté par la chambre des Députés.

« La discussion s'ouvrit à ce sujet le 29 janvier 1817.

« Les amendements adoptés par la chambre des Députés ne furent pas alors considérés comme faisant corps avec le projet présenté par le gouvernement, mais ils furent mis successivement en délibération avant même les articles du projet de loi primitif; et la chambre, en adoptant chacun

d'eux, rétablit par son vote la rédaction du projet telle qu'elle était sortie de la chambre des Députés.

« La réserve expresse qui avait été insérée dans les ordonnances de présentation du 12 mars 1816 et du 11 janvier 1817 ne paraît pas s'être reproduite dans d'autres ordonnances, alors même que le gouvernement s'est abstenu provisoirement de donner son adhésion aux amendements de la chambre des Députés; les ordonnances déposées sur le bureau portent presque toutes cette formule : « Ordonnons que le projet de loi dont la teneur suit sera porté, en notre nom, à la chambre des Pairs, avec les amendements adoptés par la chambre des Députés; » et c'est seulement dans l'exposé des motifs que l'on retrouve quelquefois des réserves faites, par le ministre, au sujet de certains amendements sur lesquels le gouvernement déclare, en termes plus ou moins explicites, qu'il aurait besoin, pour se prononcer, de connaître l'opinion de la chambre des Pairs.

« Voici les principaux exemples qui s'offrent à ce sujet dans les précédents de la chambre.

« Dans la session de 1832, le projet de loi sur l'organisation des conseils généraux de département et des conseils d'arrondissement fut apporté à la chambre des Pairs, le 25 février, par le ministre de l'intérieur, avec les amendements de la chambre des Députés, en regard du projet primitif.

« Le ministre, sans exprimer un refus formel d'adhésion à ces amendements, déclara que, sur certains points, le gouvernement aurait besoin qu'une deuxième épreuve (celle des délibérations de la chambre) éclairât sa conviction sur l'avantage des modifications faites au projet.

« Ce projet de loi fut seulement rapporté, mais non discuté dans cette session.

« Les mêmes réserves à peu près se trouvaient exprimées dans l'exposé des motifs du projet de loi sur les attributions municipales, présenté avec des amendements de la chambre des Députés le 10 juin 1833.

« Le ministre annonçait que la chambre trouverait ces amendements en regard du projet primitif; et en adhérant explicitement à quelques-uns, il déclarait que pour plusieurs autres le gouvernement *attendait avec confiance l'épreuve des profondes délibérations de la pairie.*

« Ce projet de loi n'ayant pas été rapporté dans cette session, une nouvelle discussion s'engagea l'année suivante à la chambre des Députés; elle fut suivie d'une deuxième présentation à la chambre des Pairs dans la même forme.

« La session de 1833 offre un autre précédent qu'il faut noter.

« Le projet de loi relatif à l'instruction primaire avait été présenté le 6 mai 1833 par le ministre de l'instruction publique, avec des amendements adoptés par la chambre des Députés, mais non consentis par le gouvernement.

« La commission rédigea un nouveau projet amendé, qui tantôt reproduisait les articles primitifs du gouvernement, tantôt maintenait ou modifiait les propositions de la chambre des Députés.

« La discussion s'étant ouverte, à ce sujet, le 25 mai 1833, le président consulta la chambre sur la question de priorité.

« Mais, au moment où l'on allait débattre cette question, le ministre déclara qu'il adhérait à la demande de

priorité en faveur du projet de la commission, et ce fut ce projet qui servit de base à la délibération de la chambre.

« Enfin, la dernière présentation faite dans cette forme, avant celle du projet de loi sur lequel la chambre délibère aujourd'hui, a eu lieu en 1835.

« Il s'agissait alors du projet de loi sur les faillites, qui ne fut pas rapporté dans cette session, et qui devint l'année suivante l'objet d'une nouvelle présentation.

« Je viens de parcourir tous les exemples qui pourraient être considérés comme applicables à la question sur laquelle la discussion a été incidemment appelée. Je crois que ces exemples justifieront suffisamment votre président de ne vous avoir pas avertis; ce qu'il aurait dû faire sans doute, s'il y avait eu dans la présentation du projet de loi quelque chose d'irrégulier ou de contraire aux droits de la chambre.

« J'ai vu simplement, dans cette présentation, une marche conforme à plusieurs précédents fort respectables; il n'y a donc rien d'irrégulier dans ce qui a été fait. »

M. Villemain a combattu de nouveau, et l'autorité des précédents rappelés par M. le chancelier, et le droit que M. Molé avait tenté d'en induire, pour le ministère, de présenter le projet primitif du gouvernement en concurrence avec le projet amendé par la chambre des Députés. « Si vous avez une initiative, disait-il aux ministres, vous n'en avez pas deux : choisissez donc l'objet de votre initiative. Vous avez choisi une première fois, et cette initiative a été modifiée dans son résultat : vous devez nous apporter ce ré-

sultat modifié, à moins que vous ne vous refusiez à l'apporter. »

Après plusieurs autres orateurs, M. le duc de Broglie, adoptant l'opinion de M. Villemain sur l'irrégularité signalée par celui-ci, ramenait la question aux termes suivants : « Peut-on réellement, en supposant les articles amendés rejetés, mettre aux voix les articles du projet primitif? » M. de Broglie ne le pensait pas; il lui paraissait impossible de concevoir qu'un article de loi, présenté par le gouvernement et amendé par la chambre des Députés, pût être l'objet d'un nouveau vote de la part de cette chambre. Cette discussion incidente, sur laquelle la chambre ne pouvait être appelée à prendre une délibération, a été close par cette dernière observation de M. le duc de Broglie : « Que quand un article présenté a été amendé, l'amendement est entré dans la loi même, et est devenu le texte réel sur lequel la délibération est appelée.

Les précédents cités par M. le chancelier ne nous paraissent pas avoir une égale autorité. Il faut distinguer ceux qui se sont établis durant la Restauration et ceux qui se sont produits depuis la révolution de 1830.

Sous la Restauration, le droit d'amendement n'était accordé aux chambres qu'avec une très-grande restriction. L'initiative royale absorbait tous les autres pouvoirs, et M. le comte Beugnot pouvait, avec assurance et sans crainte d'être contredit, dire à la chambre des Députés : « Ce n'est pas sous notre tutelle que le Roi a voulu placer la France pour être gouvernée et pour recevoir les éléments de sa législation. »

Les amendements n'étaient considérés que comme un

vœu, que comme une supplique; tant qu'ils n'avaient point reçu la royale approbation, ils ne prenaient qu'un rang secondaire dans le projet émané de la couronne. Alors un ministère pouvait croire agir régulièrement lorsqu'il présentait à une chambre, en premier lieu, le projet primitif du gouvernement, en second lieu les amendements déjà votés par l'autre chambre. La pratique du régime parlementaire empêcha alors cette doctrine de s'étendre et de s'asseoir d'une manière absolue, et l'on pourrait se rappeler une circonstance de pareille nature, qui souleva contre M. de Peyronnet une vive opposition. Toujours est-il que le texte de la Charte de 1814 plaçait le droit du côté du pouvoir royal.

La Charte de 1830 a fait sur ce point une révolution radicale. Non-seulement elle a anéanti l'article 46 de la Charte de 1814, qui s'élevait comme une barrière contre le libre exercice du droit d'amendement, mais elle a divisé le droit d'initiative. Les chambres aujourd'hui ont sur ce point un pouvoir égal à celui de la couronne. Non-seulement elles peuvent librement amender, mais elles peuvent encore proposer directement la loi. Or, quand l'initiative royale s'est produite par un projet, cet acte est soumis au libre contrôle des chambres, qui peuvent le modifier, le corriger, l'amender. Dans ces changements, l'initiative parlementaire se substitue à l'initiative royale, dont les premières propositions doivent disparaître pour faire place a celles que les chambres ont cru devoir adopter. S'il devait en être différemment, l'initiative parlementaire serait, comme sous la Restauration, dans un état de subordination et d'infériorité tel que nous verrions se perdre une des plus précieuses conquêtes de la révolution de juillet.

Dans la discussion qui s'est élevée à la chambre des Pairs, il faut remarquer que les précédents de la Restauration ne sauraient plus aujourd'hui avoir aucune valeur ; ceux qui se sont introduits depuis 1830, n'en sauraient recevoir aucune de ce qu'ils n'auraient pas été contestés. M. Villemain et M. le duc de Broglie, d'ailleurs, ont rappelé que ce mode de procéder avait au contraire soulevé de vives discussions ; et la conclusion posée par ce dernier, que nous avons ci-dessus reproduite, nous paraît devoir être acceptée comme une juste et régulière solution de la difficulté.

6. Il est arrivé quelquefois que le ministère a saisi les chambres de nouveaux projets de loi, sans attendre qu'elles eussent discuté leur adresse. Dans la séance du 13 janvier 1837, la chambre des Députés a décidé que ses bureaux ne s'occuperaient d'aucun projet nouveau avant que la réponse au discours de la couronne n'eût été délibérée. Ce précédent pourrait servir de base à une règle qu'il nous semblerait utile d'adopter. Ainsi, les chambres ne devraient s'occuper des projets nouvellement présentés qu'après que le débat de l'adresse serait décidé. Le ministère qui saisit une chambre avant ce débat paraît tenir peu compte du résultat qu'il peut produire ; si ce résultat ne lui était pas favorable, ses projets deviendraient inutiles. On a l'exemple de plusieurs projets de loi abandonnés par les chambres, parce que les ministres qui les avaient présentés n'avaient pu se maintenir au pouvoir. Des projets conçus dans un système que l'adresse blâmerait ou repousserait, auraient certainement plus de chances de rejet que d'adoption. On peut, nous le savons, opposer à notre idée la pratique du parlement anglais, où la chambre des Communes, avant de

délibérer sa réponse au discours du Roi, s'occupe toujours de l'examen de quelques bills. Cet exemple au contraire nous vient en aide : ainsi, pour occuper convenablement le temps de loisir que lui impose le système actuellement suivi pour l'élaboration de l'adresse, pourquoi la chambre des Députés ne reprendrait-elle pas, durant ce temps, l'examen ou la délibération de quelques-uns des projets de loi restés en souffrance de la précédente session? Le temps de vacance qui s'est écoulé aurait-il ôté à ces projets leur valeur d'utilité?

7. Les pièces et documents que le ministère produit à l'appui de la présentation d'un projet de loi restent en la possession de la chambre, et sont déposés à ses archives. Il en est de même de tous les documents financiers qui accompagnent la présentation du budget.

8. Dans le libre exercice de son initiative, le gouvernement peut retirer un projet de loi, dans quelque état qu'il se trouve devant la chambre, mais avant que celle-ci ne l'ait consacré par son vote. Si elle l'avait voté, il ne resterait plus au ministère d'autre ressource que de ne pas le présenter à l'autre chambre, ou que de ne pas le soumettre à la sanction royale. — Par suite de cette forme vicieuse que nous avons signalée plus haut, le retrait s'opère en vertu d'une ordonnance royale dont il est donné lecture à la chambre.

Qu'arriverait-il si, le ministère retirant un projet, un membre de la chambre déclarait le reprendre, en vertu de son droit d'initiative et en exécution de l'article 50 du règlement de la chambre des Députés, ainsi conçu : « Quoique la discussion soit ouverte sur une proposition, celui qui l'a faite peut la retirer; mais si un autre membre la reprend,

la discussion continue. » — La difficulté s'est présentée, non pas, il est vrai, dans des termes identiques, à la séance de la chambre des Députés du 9 février 1835. Nous l'examinerons dans le chapitre suivant.

Nous rappellerons seulement ici que M. le président Dupin posait, à cette séance, la question de savoir si le retrait d'un projet n'équivalait pas à son rejet, et si alors l'article 17 de la Charte ne s'opposait pas à ce qu'il fût repris dans le cours d'une même session.

Nous n'hésitons pas à penser que le retrait volontaire d'un projet de loi ne saurait être considéré comme l'équivalent d'un rejet. Le retrait n'implique ni approbation ni blâme ; il exprime seulement un changement de volonté ; c'est un acte libre, spontané, dont nul n'est appelé à juger les raisons. Le rejet, au contraire, est un jugement. Les chambres qui rejettent au scrutin, jugent le projet mauvais, inutile, inopportun. Le Roi qui refuse sa sanction par la formule *le Roi s'avisera*, déclare ne pas approuver les amendements des chambres ; s'il dit : *le Roi veut délibérer*, il déclare ne pas accueillir les propositions sorties de l'initiative parlementaire. Dans l'un et l'autre cas, le rejet est ce qu'il doit être : formel, explicite, hors de toute contestation. Il constitue de la part de chacun des pouvoirs, un jugement, un acte constitutionnel parfait. — On ne saurait attribuer les mêmes caractères au simple retrait d'un projet de loi.

CHAPITRE III.

DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE OU DES PROPOSITIONS DE LOI.

1. Au temps où le Roi était considéré comme principe et fin de toute législation, où la Charte n'était point un contrat constitutionnel, mais seulement un acte de concession royale, exécuté sous le bon plaisir du Roi, révocable à sa volonté, puisque sa volonté l'avait octroyé, l'initiative ou la proposition des lois était un privilége exclusif de la couronne.

La Charte de 1814 accordait seulement aux chambres une faculté d'humble supplique, dont l'exercice, subordonné à d'étroites formalités, ne servait qu'à faire ressortir la haute prédominance réservée à la prérogative royale. Les chambres, disait cette Charte, article 19, ont *la faculté de supplier le Roi de proposer une loi* sur quelque objet que ce soit; cette demande doit être discutée en comité secret;

elle ne sera envoyée à l'autre chambre, par celle qui l'aura proposée, qu'après un délai de dix jours.

2. Quelques publicistes ont vu dans cette disposition un droit réel d'initiative parlementaire; d'autres, au contraire, n'y ont trouvé qu'une insuffisante concession, qu'il fallait accroître et fortifier dans l'intérêt même de la monarchie et pour la plus complète réalité du gouvernement représentatif.

M. de Chateaubriand, le premier, au commencement de la Restauration, et, après lui, Benjamin Constant, se sont attachés à démontrer que l'initiative des lois devait également appartenir aux chambres représentatives. « Le but d'une assemblée représentative, disait celui-ci, est d'exprimer les besoins du peuple. On l'investit de cette mission, parce que les membres de cette assemblée, pris dans le sein du peuple même, sont censés connaître tous ses besoins. »

Mais la Charte de 1814, mélangée de féodalité et d'impérialisme, était regardée comme une concession assez large aux intérêts de la nouvelle société, pour qu'il ne parût pas dangereux d'élargir encore le cercle des concessions. Du reste, un saint respect empêchait de toucher à son texte; et malgré l'exemple donné par M. de Villèle, il n'est pas à présumer que la Restauration eût jamais renouvelé l'épreuve pour augmenter les prérogatives parlementaires.

3. Il fallait une révolution pour arriver à ce résultat. Commencée par le peuple, conduite et achevée par la chambre des Députés, la révolution de 1830 a introduit dans la nouvelle Charte un droit qui n'est que la consécration et la reconnaissance du principe de la souveraineté nationale. « La proposition des lois, dit-elle, article 15, ap-

partient au Roi, à la chambre des Pairs et à la chambre des Députés. » Aujourd'hui l'attribution est directe, incontestable, égale pour les trois pouvoirs dont la réunion constitue la puissance législative. Aucune entrave ne s'élève contre l'exercice de cette attribution, qui est seulement subordonnée aux formes réglementaires que chacune des deux chambres a cru devoir s'imposer.

4. La chambre des Pairs et la chambre des Députés suivent des formes identiques dans l'examen des propositions produites par l'initiative parlementaire. Le membre qui veut faire une proposition la présente écrite et signée par lui; il la dépose sur le bureau, pour être communiquée, par les soins du président, dans les bureaux de la chambre. Si trois bureaux au moins sont d'avis que la proposition doit être développée, il en est donné lecture à la séance qui suit la communication dans les bureaux. Après cette lecture, la chambre décide le jour où l'auteur de la proposition en développera les motifs.

Ces motifs étant exposés, lorsque la proposition est appuyée, la discussion s'ouvre sur la question de savoir si elle sera prise en considération, si elle sera ajournée, ou si la chambre est d'avis de déclarer qu'il n'y a pas lieu à délibérer. Dans ces deux derniers cas, il n'est donné aucune suite à la proposition; dans le premier, elle est renvoyée à l'examen des bureaux qui doivent chacun nommer un rapporteur. Les rapporteurs se réunissent en commission spéciale, et chargent l'un d'entre eux de faire le rapport de la proposition à l'assemblée générale.

5. Ce droit d'initiative, restitué par la Charte de 1830, avait pris naissance, dès 1789, à l'Assemblée constituante,

comme étant, pour ainsi parler, le droit naturel d'une assemblée parlementaire. Mais alors il se produisait, dans l'exécution, avec toutes les incertitudes d'un début qui fait ses premiers essais. On a pu lire précédemment les formes imposées par la Constituante pour la présentation ou la discussion d'une motion, et ces formes, beaucoup plus simples et plus directes que celles qui aujourd'hui sont en vigueur, se rapprochaient alors davantage du système anglais. De 1789 à l'an VIII, elles n'ont varié que dans des détails dont le but principal était de régulariser le mode de discussion. Il est un point cependant sur lequel jamais elles n'ont changé : celui d'une lecture publique, immédiate et sans autorisation préalable, de la motion proposée.

Lorsque advint l'usurpation du 18 brumaire, les partis, épuisés par les luttes parlementaires et les révolutions qu'elles avaient jusqu'alors produites, firent bon marché des principes du gouvernement représentatif. Le pouvoir exécutif s'empara de l'initiative des lois; il ne laissa aux fantômes d'assemblées créées par la constitution qu'une faculté très-étroite de simples observations. La Restauration recueillit précieusement cette partie de l'héritage impérial, et, n'accordant aux chambres qu'un droit de respectueuse supplique, elle en soumit l'exercice à des conditions qui se sont maintenues sous le régime de la Charte de 1830. Il est à remarquer, en effet, que les formalités imposées aujourd'hui dans la présentation d'une proposition parlementaire, sont absolument les mêmes que celles qu'on était obligé de suivre sous l'empire de la Charte de 1814 : nécessité d'une autorisation préalable des bureaux, pour pouvoir en donner lecture à l'assemblée; développement à présenter à l'ap-

pui; mise aux voix de la prise en considération; renvoi à l'examen préliminaire d'une commission; dépôt ou lecture du rapport de cette commission, etc., etc. Les seules différences qu'on puisse signaler consistent en ce que la discussion a lieu en séance publique, sauf toutefois le droit de cinq membres qui peuvent demander un comité secret, et en ce que la mesure adoptée et votée par la chambre n'est plus une humble supplique, mais devient une résolution directe, qui prend le caractère et la force d'un projet de loi.

Loin de nous la pensée de contester le mérite ou l'utilité de ces formes; mais peut-être ne serait-il pas impossible de les ramener à une simplicité plus en harmonie avec la règle d'attribution directe qui appartient aux chambres.

6. Si l'on étudie le mode adopté sur ce point par les grands États constitutionnels qui reconnaissent un droit d'initiative aux assemblées parlementaires, on est conduit à établir une division nécessaire pour comprendre la différence des systèmes qui se produisent. Ainsi, d'une part, l'Angleterre et les États-Unis ont un système qui leur est propre et qui n'emprunte rien à d'autres assemblées; d'autre part, la France a donné ses formes préventives à la Belgique et à l'Espagne, qui les ont ou imitées entièrement, ou modifiées seulement dans quelques détails secondaires.

7. La chambre des Représentants belges soumet l'exercice du droit d'initiative aux mêmes conditions que celles qui sont prescrites en France. Le règlement de cette chambre est, sur ce point, une reproduction presque textuelle du règlement de notre chambre des Députés. Deux

différences seulement doivent être signalées : l'avis d'une seule *section* au bureau [1] suffit pour qu'il soit donné lecture publique de la proposition; la proposition doit être appuyée par cinq membres au moins pour que la discussion sur la prise en considération puisse être ouverte. Le règlement français ne détermine pas le nombre de voix nécessaire pour qu'une proposition soit regardée comme appuyée: ainsi l'opinion d'un seul membre suffirait.

La chambre du Sénat procède avec plus de simplicité. Le sénateur qui veut faire une proposition la rédige sous la forme d'un projet de loi, sauf les cas où l'objet n'est pas susceptible de cette forme ; il la signe et la dépose sur le bureau. Il en est donné lecture par un des secrétaires. Si deux membres appuient la proposition, son auteur est admis à la développer au jour que la chambre indique. Lorsque, après son développement, la proposition est appuyée par deux autres membres, la discussion s'ouvre sur la question de la prise en considération. Dans l'affirmative, la chambre peut fixer le jour où la discussion s'engagera sur le fond, ou bien elle renvoie la proposition à l'examen préalable d'une commission chargée d'en faire le rapport. Ici, la marche est plus directe, et nulle entrave n'est apportée à l'émission publique de la proposition.

8. La chambre des Députés d'Espagne observe également le système français, mais en le modifiant. Une proposition ne peut être signée par plus de sept députés ;

[1] La chambre des Représentants belges, composée de cent deux membres, se divise en six sections ou bureaux.

après son dépôt sur le bureau du président, elle est renvoyée immédiatement à l'examen des bureaux, qui doivent décider, s'ils en autorisent ou en refusent la lecture publique; l'avis d'un seul bureau suffit pour autoriser cette lecture. Pour la suite, il est procédé comme en France.

Le Sénat espagnol suit un système mixte. La proposition ne doit pas être signée par plus de cinq membres. Lorsqu'elle est déposée sur le bureau du président, un secrétaire en donne lecture à l'assemblée générale; elle est ensuite renvoyée à l'examen des bureaux, qui doivent délibérer sur l'utilité ou l'opportunité de la mesure proposée. Si un seul bureau qualifie la proposition d'utile ou d'opportune, il en est donné une nouvelle lecture dans le Sénat, en suite de laquelle s'ouvre la discussion sur la prise en considération. Si la prise en considération est accueillie; la proposition est renvoyée aux bureaux qui doivent alors nommer une commission chargée d'en faire le rapport.

9. Malgré leurs variantes, il est facile de reconnaître que ces divers modes sont tous d'origine française; mêmes précautions, mêmes circuits, mêmes lenteurs, avant d'arriver à la discussion générale de la proposition. Il n'en est pas de même en Angleterre et aux États-Unis : ici, la première lecture d'un bill le fait connaître à l'assemblée; la seconde lecture, lorsqu'elle est autorisée, engage la discussion générale sur les principes même du bill, et c'est alors que se décide la question de savoir si le bill sera renvoyé à un comité spécial ou au comité général de la chambre, ou bien encore s'il sera expédié en grosse pour être lu une troisième fois. Après chaque lecture, la

chambre peut exprimer un vote de rejet. Dans le mode anglais, le membre qui veut proposer un bill expose en termes généraux, dans une motion, ses motifs pour le faire; il termine cette motion en demandant l'autorisation de présenter le bill dont il indique lui-même le titre. Au jour désigné pour la présentation, la première lecture a lieu, et dès lors la discussion est engagée. Le droit d'initiative s'exerce ainsi plus directement et avec bien plus de liberté.

10. La nécessité imposée en France d'obtenir l'avis favorable de trois bureaux, pour qu'une proposition soit lue en séance publique, tient, comme nous l'avons déja indiqué, à des raisons qui se lient à un système renversé par la Charte de 1830; de plus, elle est en contradiction manifeste avec d'autres formes plus libres, plus rapides, et qui tendent quelquefois au même résultat.

L'idée de soumettre la lecture d'une proposition à l'autorisation préalable de trois bureaux avait été inspirée, avant 1830, par la frayeur de la publicité. On la redoutait tant sous la restauration, que durant trois sessions consécutives, M. Maine de Biran n'avait cessé de demander que non-seulement le comité secret eût lieu pour la discussion des propositions parlementaires, mais même pour la lecture et les développements de ces propositions. Les majorités n'osèrent pas porter jusqu'à ce point leur défiance de l'opinion publique; elles avaient d'ailleurs des ressources équivalentes, en arrêtant la prise en considération de ces propositions. Aujourd'hui est-ce par omission, ou serait-ce encore par une frayeur mal entendue de la publicité que les règle-

ments prescrivent une censure préalable ? censure qui doit d'autant plus être attaquée qu'elle est tout à la fois illusoire et contraire à l'esprit du gouvernement représentatif.

Quelle différence si grande distingue une proposition de loi d'un amendement à la loi proposée ? Dans le premier cas, vous vous heurtez contre un préliminaire préventif; dans le second, vous avez libre accès, pleine carrière de discussion et de publicité. Proposition et amendement ne procèdent-ils pas d'une seule et unique source ? Ce qui pouvait faire l'objet d'un doute, avant 1830, cesse d'être contestable devant l'article 15 de la Charte. Le droit d'initiative engendre tout à la fois et le droit de proposer et le droit d'amender.

La formalité préventive d'une autorisation de trois bureaux ne donne aucune garantie contre les propositions subversives de l'ordre établi. Ceux qui pourraient avoir l'idée d'en présenter de cette nature se préoccupent beaucoup moins de la motion en elle-même que de l'effet qu'elle peut produire sur les masses ; et alors, plus soucieux de la publicité que de la valeur essentielle de la motion, ils useront d'abord de la voie de la presse ou chercheront à faire naître dans le sein de la chambre un incident qui favorisera la publicité de cette motion. Quand les circonstances se prêtent à de tels projets, les occasions manquent rarement.

Cette formalité n'est donc pas une garantie : elle est une entrave. En effet, les bureaux qui autorisent on rejettent la lecture prononcent véritablement un premier jugement sur la motion. Or, comment ce jugement est-il éclairé? Par le simple débat qui s'établit entre plusieurs opinions

sur un texte nu, livré sans défense à toutes les interprétations, justes ou fausses, sincères ou captieuses. Sur neuf bureaux appelés à décider, il en est huit auxquels l'auteur de la proposition ne peut se présenter pour défendre ou expliquer sa pensée. Il en résulte que l'exercice de l'initiative parlementaire est livré aux chances du hasard qui composent la majorité des bureaux; s'il ne se trouve pas trois bureaux qui autorisent la lecture, la proposition est, non pas écartée ou rejetée, mais bien réellement étouffée.

Ne serait-il pas plus juste d'autoriser la lecture sur l'avis d'un seul bureau, ou bien encore d'emprunter au Sénat espagnol cette forme, qui admet d'abord le membre à développer toute sa motion, et qui consulte ensuite les bureaux sur la question d'utilité ou d'opportunité? Le meilleur mode serait, ce nous semble, d'imiter en ce point le parlement anglais qui procède avec plus de franchise et de liberté.

11. Il est de règle que le membre qui a présenté une proposition est toujours maître de la retirer, tant que la chambre n'a pas été appelée à faire connaître son opinion par un vote définitif. Les règlements ne déterminent aucunes conditions à observer pour ce retrait; il doit en résulter que la forme est laissée au choix de l'auteur de la proposition. Cependant on a blâmé comme irrégulière la forme suivie par un député qui annonça par une simple lettre adressée au président de la chambre le retrait d'une proposition alors soumise aux bureaux qui délibéraient sur l'autorisation de la lecture publique; mais la chambre a passé à l'ordre du jour sur l'incident. (*Chambre des Députés, séance du 12 mars 1835.*)

12. Comment faut-il entendre l'article 50 du règlement de la chambre des Députés, ainsi conçu : « Quoique la dis- « cussion soit ouverte sur une proposition, celui qui l'a « faite peut la retirer : mais si un membre la reprend, la « discussion continue? » — S'ensuit-il que le droit de reprendre une proposition ne puisse s'exercer qu'autant que, la discussion étant ouverte ou engagée, l'auteur la retire au moment de cette discussion ? La raison de douter pourrait résulter du silence gardé par le règlement sur l'exercice de ce droit de reprise. Nulle autre disposition ne le mentionne; et si on le trouve dans l'article 50, ce n'est en quelque sorte qu'accessoirement et comme subordonné à l'état de la question. Dans sa rédaction, qui pourrait d'ailleurs être plus clairement arrêtée, cet article nous paraît vouloir exprimer que le droit de reprendre une proposition abandonnée peut être exercé depuis le moment où elle a été présentée jusqu'à l'instant où, étant mise en discussion, elle va toucher à son dernier terme : le vote qui doit la résoudre. La discussion en effet conduit directement et immédiatement au vote; c'est le dernier moment de liberté; après ce moment tout se trouve résolu.

C'est qu'en effet le droit de reprendre une proposition abandonnée ou retirée par son auteur est un des modes particuliers suivant lesquels s'exerce l'initiative parlementaire; ce mode doit avoir autant de latitude que s'il s'agissait de faire une proposition nouvelle.

13. Le droit de reprendre une proposition retirée pourrait-il être exercé de même sur un projet de loi présenté par le gouvernement, mais retiré par une ordonnance royale ?

L'affirmative nous paraît incontestable. Le gouvernement use de son droit d'initiative quand il saisit la chambre d'un projet; il use encore de ce même droit quand il le retire. Mais le retrait, ne pouvant impliquer l'expression d'aucun jugement, d'aucun vote, a seulement pour effet de dessaisir la chambre d'un acte du gouvernement. Si un intérêt quelconque commande que la chambre reste saisie de cet acte, un membre doit pouvoir user de son droit d'initiative pour déclarer qu'il reprend le projet, afin de le soumettre à la discussion ou au vote de l'assemblée.

Deux objections se présentent, auxquelles il faut répondre.

La première combat notre opinion en disant qu'elle porte atteinte à la prérogative royale, dès lors qu'un acte librement émané de son initiative est forcément contraint de subir une discussion ou un vote auquel le gouvernement avait intérêt à le soustraire. La prérogative royale ne saurait souffrir aucune atteinte, dès lors qu'elle a épuisé son droit de présentation et de retrait; ce serait au contraire porter atteinte aux prérogatives parlementaires. En effet, quelle est la position de celui qui déclare reprendre le projet de loi? Elle est identique au cas de la reprise d'une proposition parlementaire retirée par son auteur. Dans l'un comme dans l'autre cas, c'est l'exercice d'un même droit, c'est l'application d'un droit à deux objets qui procèdent d'une égale source, d'une même origine, puisque l'initiative ou la présentation des lois divisée entre le Roi, la chambre des Pairs et la chambre des Députés est une sorte de trinité parlementaire assise sur une base commune et produisant un même résultat. Quelle différence

existe-t-il entre une résolution votée par la chambre des Députés ou la chambre des Pairs et un projet de loi préparé par le gouvernement? Aucune dans leur principe; dès lors il y a égalité absolue, exclusion de toute prédominance: dès lors aussi, quand le droit du gouvernement est épuisé, rien ne doit s'opposer à ce que le droit, qui appartient au membre de l'assemblée, puisse s'exercer à son tour et en toute liberté.

Que si la chambre juge que ce droit est exercé dans une circonstance inopportune, dangereuse, n'a-t-elle pas, elle aussi, le droit d'exprimer sa volonté, en rejetant, par son vote, le projet malencontreusement repris? Que si, au contraire, elle approuve, par ce vote, la reprise du projet, n'en résulte-t-il pas un blâme implicite du retrait primitivement opéré par le gouvernement?

14. La seconde objection se tire de l'article 17 de la Charte, portant que si une proposition de loi a été rejetée par l'un des trois pouvoirs, elle ne pourra être représentée dans la même session.

On interprète cet article, sur la question qui nous occupe, en disant: Celui des trois pouvoirs qui retire la loi exprime par là même la volonté qu'il ne l'adopterait pas si elle était votée par les deux autres pouvoirs dans le sens où il l'avait présentée. Cette interprétation nous paraît manquer d'exactitude. Il n'y a aucune analogie entre le rejet et le retrait d'un projet de loi. Le rejet exprime un jugement, le retrait n'indique qu'un changement de volonté. Le premier est un acte libre, réfléchi, qui ne peut émaner que de l'assemblée à laquelle le projet a été soumis; le se-

cond est un acte dont la raison reste inconnue, n'a pas besoin d'être justifiée, et qui procède du fait du pouvoir qui a présenté le projet. Dans le premier cas tout est résolu; dans le second, rien n'est décidé. Les dissemblances sont palpables.

Or, si le retrait n'a pas les mêmes caractères, les mêmes effets que le rejet, on ne peut dire que l'article 17 de la Charte s'oppose à ce qu'un projet de loi retiré, même par ordonnance royale, puisse être repris par voie d'initiative parlementaire. Mais celui qui veut user de ce bénéfice est obligé de soumettre sa proposition à toutes les formes réglementaires dont l'observation est prescrite en pareil cas. Ainsi, alors même que le projet eût été déjà soumis à l'examen des bureaux, que, par suite, il eût donné lieu à un rapport de commission, ces préliminaires tombent avec l'acte dont on retire l'examen ou la discussion à la chambre. Par le retrait, plus rien n'existe; et lorsqu'un membre de la chambre déclare reprendre l'acte retiré, sa proposition doit subir tous les degrés nécessaires d'instruction avant d'arriver à la discussion générale.

L'importance de cette difficulté est en raison directe de l'importance du droit de proposer la loi. Les chambres doivent comprendre que leur intérêt est de se conserver cette prérogative aussi ferme, aussi solide, aussi intacte que possible. Tout ce qui tend à l'affaiblir leur porte un préjudice direct, et peut même causer un grand dommage à l'État. Nous pourrions rappeler des circonstances dans lesquelles l'initiative parlementaire a trop facilement fléchi devant des promesses qui peut-être ne se réaliseront jamais; mais nous devons nous borner ici à désirer qu'un

jour cette initiative se relève de son état d'atonie, et que, se maintenant dans ses limites légitimes, elle reprenne la puissance que la Charte a voulu lui donner pour la sécurité du trône aussi bien que pour la bonne administration de l'État.

CHAPITRE IV.

DE L'EXAMEN PRÉLIMINAIRE DES BUREAUX. — DES COMMISSIONS. — DES RAPPORTS. — RÉSUMÉ. — OBSERVATIONS.

Soit qu'un ministre le présente, soit qu'un membre de l'Assemblée législative le propose et le fasse prendre en considération, le projet est introduit devant la chambre; elle en est saisie. Les formalités auxquelles il va maintenant être soumis sont toutes d'instruction préliminaire; elles ont pour objet de préparer et de faciliter la libre discussion des diverses dispositions dont il se compose; chacune de ces formalités, de loin ou de près, tend à ce résultat essentiel.

Après qu'il en a été donné lecture à la chambre, le projet est renvoyé à l'examen des bureaux: ceux-ci doivent le discuter; et lorsque le débat est terminé, chacun des bureaux nomme un commissaire. La réunion des commissaires compose la commission spéciale chargée d'examiner de nouveau le projet, d'en faire le sujet d'un rapport dont un membre de cette commission donne lecture à l'assemblée

générale; ce membre devient le *rapporteur* de la loi. — Après ce rapport arrive la discussion du projet.

Ces formalités, simples en apparence, soulèvent plusieurs difficultés qui méritent d'être examinées; elles sont relatives au mode d'organisation et de travail des bureaux et des commissions. Pour les discuter plus clairement, nous divisons ce chapitre en trois sections.

SECTION PREMIÈRE.

Des Bureaux.

§ 1er.

De la division en bureaux.

1. L'article 39 de la Charte porte : « La chambre (des Députés) se partage en bureaux pour discuter les projets qui lui ont été présentés de la part du Roi. » A suivre strictement la lettre de la loi, cette disposition ne devrait s'appliquer qu'aux travaux de la chambre élective, et seulement encore qu'autant que ces travaux seraient relatifs à des projets émanés de l'initiative royale. Les règlements et les usages parlementaires ont étendu cette disposition à la chambre des Pairs aussi bien qu'à la chambre des Députés, qui l'observent dans l'examen de toute proposition de nature à conduire à une résolution aussi bien qu'à une loi.

2. La division en bureaux n'est pas de création récente; on la trouve dès les premières séances de l'Assemblée constituante, et elle se maintint, dans les législatures ul-

térieures jusqu'à la constitution de l'an III. A cette époque, elle disparut devant les formes parlementaires déterminées par cette même constitution; l'organisation donnée ensuite au Corps législatif du Consulat et de l'Empire la rendait complétement inutile, et ce n'est qu'en 1814 qu'on la voit reparaître comme base principale du mode de travail des nouvelles assemblées représentatives.

La division en bureaux est une des formes réglementaires qui font le plus ressortir la différence qui existe entre le mode parlementaire français et le mode parlementaire anglais. Elle est, pour ainsi parler, la clef de voûte de tout un système complet, d'un système qui sera toujours un obstacle à ce que des usages observés avec utilité dans le parlement britannique ne puissent s'introduire et se nationaliser dans nos assemblées françaises.

En effet, dans ce système, tout est coordonné, tout se tient et s'enchaîne; la division en bureaux est la source d'où dérivent tous les autres procédés préparatoires; retranchez l'un de ces procédés, et l'on ne comprend plus le mérite de cette division. Ainsi, les bureaux se livrent à un examen préparatoire du projet en instance; comme résultat de cet examen, ils nomment un commissaire qui représente l'opinion adoptée par la majorité de son bureau. Ce commissaire reçoit, par l'effet de son élection, la mission de défendre, de soutenir, d'appuyer cette opinion, dans les nouveaux débats auxquels va se livrer la commission spéciale. Lorsque celle-ci a arrêté les bases de son rapport, celui qui le rédige et le présente à l'assemblée générale reçoit à son tour la mission de soutenir l'opinion adoptée par la majorité de la commission, opinion qui ne peut être

que la conséquence de celle que la majorité de chaque bureau a chargé son commissaire de faire prévaloir.

Faites nommer, par exemple, les commissaires par l'assemblée générale procédant par scrutin de liste ou déléguant la nomination au président, qu'on les choisisse même sur un tableau divisé par spécialités ou catégories, l'examen préparatoire des bureaux devient inutile; il n'a plus de valeur, et dès lors la division elle-même n'est plus qu'un non-sens, puisque l'examen préparatoire n'a d'autre but que de faire choisir des commissaires qui puissent faire prévaloir l'opinion de la majorité de chaque bureau.

C'est ainsi qu'au début du travail parlementaire, la chambre des Députés se trouve circonscrite, par l'article 39 de la Charte, dans une voie dont elle ne peut plus sortir, qu'elle est contrainte de suivre jusqu'au bout, alors même qu'elle voudrait prendre une allure plus libre et plus rapide qui la conduirait quelquefois plus sûrement au résultat.

3. La chambre des Pairs n'est point aussi impérieusement assujettie à cette obligation. En ce qui la concerne, la Charte garde le silence; son règlement intérieur est le seul texte qui prescrive la division en bureaux. Ici, l'examen préparatoire de ces bureaux n'a point le même caractère et ne produit point les mêmes effets.

Avant la session de 1838, la chambre pouvait ouvrir la discussion générale d'un projet de loi sans que les bureaux l'eussent soumis à un examen préliminaire, sans même qu'une commission eût été nommée avec mission d'en faire le sujet d'un rapport spécial. Par suite de modifications introduites dans son règlement, à la séance du

3 avril 1838, elle fixe le jour où le projet de loi sera préalablement examiné dans les bureaux, et décide s'il sera nommé une commission pour lui faire son rapport, ou si elle procédera, sans rapport, à la discussion. Dans le cas où une commission est jugée nécessaire, les membres en sont nommés, ou par les bureaux, ou par le président de la chambre.

Dans ce mode, la division en bureaux n'a pas l'importance que nous avons signalée en parlant de la chambre des Députés. Dès lors que les membres de la commission peuvent être désignés par le président seul, ou bien encore que la chambre juge un rapport de commission inutile, l'examen préliminaire des bureaux est sans résultat immédiat. Il ne produit d'autre effet que de porter une seconde fois à la connaissance des membres présents dans les bureaux un projet dont il a déjà été donné lecture à la tribune, et de retarder ainsi l'instant où la discussion générale et publique en pourrait être ouverte.

4. Ce n'est point ici le lieu de se prononcer sur les avantages ou les inconvénients de la division en bureaux; nous cherchons seulement à en préciser les résultats et à faire ressortir qu'elle constitue un système distinct qui a eu ses imitateurs comme il doit avoir sans doute ses adversaires. Ainsi, ceux qui tiendraient à voir introduire en France les formes du parlement britannique, observées également aux États-Unis, doivent être portés à combattre cette division, qu'on trouve cependant admise dans plusieurs États représentatifs qui ont calqué leurs formes parlementaires sur celles qui sont suivies par nos assemblées législatives.

5. C'est par imitation du règlement de notre chambre

des Députés que la chambre des Représentants belges se divise en six sections ou bureaux qui, tous les mois, sont renouvelés par la voie du sort. Le Sénat belge, au contraire, n'a pas admis cette division; il confie immédiatement aux soins d'une commission spéciale le travail préparatoire qui précède toute discussion générale. Il est vrai de dire que, composée seulement de cinquante-et-un sénateurs, cette assemblée n'éprouve pas les embarras qui résultent quelquefois d'une réunion nombreuse.

En Espagne, la chambre des Députés se partage également en sept bureaux; le Sénat, en cinq. Là on suit une combinaison particulière dont nous parlerons dans le paragraphe suivant.

§ 2.

De la composition des bureaux par le sort.

1. A l'ouverture de chaque session, la chambre des Pairs et la chambre des Députés se divisent en bureaux par la voie du sort; ces bureaux sont composés, autant que possible, d'un nombre égal de membres; ils sont désignés par les numéros 1, 2, 3 et suivants, et sont renouvelés en entier après un mois de durée, c'est-à-dire après un laps de trente jours.

On a demandé si, dans le cas d'une prorogation des chambres, le temps écoulé depuis cette prorogation jusqu'à la réunion nouvelle devait compter dans les délais fixés pour le renouvellement des bureaux. — On pensait

que tout le temps écoulé depuis la prorogation devait être considéré comme nul, et que les bureaux ne devaient être renouvelés qu'après l'expiration de leur durée mensuelle, calculée à partir du moment où ils avaient été formés.

Cette opinion conduirait à faire regarder une prorogation comme équivalente, quant à la formation ou à l'existence des bureaux, à une dissolution ou à une clôture de session. Chacune de ces deux dernières mesures résout, à des degrés différents, les pouvoirs de la chambre; la prorogation, au contraire, ne fait que suspendre les travaux parlementaires; elle ne porte aucun changement à l'existence de la chambre; une fois la session ouverte, bien que prorogée ensuite, le temps de sa durée ne cesse pas de compter; il n'y a qu'un temps d'arrêt, qui n'altère en rien l'état légal de l'assemblée.

Cette question s'est présentée devant la chambre des Députés une première fois durant la session de 1830; une seconde fois à la session de 1835. Le 4 octobre 1830, il avait été procédé au tirage des bureaux; le 9 octobre, la chambre fut prorogée. Elle se réunit de nouveau le 3 novembre suivant; le tirage des bureaux eut lieu ce même jour. La chambre, comme on le voit, n'avait eu que cinq jours de séance pendant le mois d'octobre, et cependant elle jugea la question en faveur du renouvellement des bureaux. — A la session de 1835, la première division de la chambre en bureaux eut lieu le 7 août 1834; la chambre fut prorogée du 16 août au 1er décembre: les bureaux n'avaient ainsi que dix jours de durée; néanmoins, le 1er décembre 1834, la chambre décida que le président procéderait au renouvellement des bureaux.

2. Le tirage des bureaux se fait en séance publique, par le président qui extrait d'une urne le nom de chaque membre ; le sort décide ainsi de la composition des bureaux.

Ce mode a donné lieu à des critiques fondées, en raison de l'importance des fonctions attribuées aux bureaux. Sans le blâmer directement, M. le président Dupin en a démontré les inconvénients dans une proposition prise en considération durant la session de 1836[1]. A la session de 1838, M. le baron Mercier l'a ouvertement attaqué en développant une proposition qui tendait à remplacer les bureaux par des comités permanents[2]. — Il est vrai de reconnaître que le sort, décidant de la composition des bureaux, conduit à un résultat contraire à celui qu'ils devraient produire.

La division en bureaux est admise pour faciliter la division du travail parlementaire, et en accélérer par là la régulière exécution. On présume que dans des réunions partielles, moins nombreuses, exemptes de l'apparat des séances publiques, les opinions se produisent avec plus de confiance et de liberté, entrent plus facilement dans les détails, examinent enfin les projets de loi avec un regard qui, pouvant tout scruter, ne laisse rien échapper. Sans doute, la pensée est utile, mais ne serait-elle pas mal réalisée ? Le tirage au sort livre l'examen préliminaire des projets de loi à tous les caprices du hasard, qui, seul, dispose ainsi aveuglément des lumières, des connaissances spéciales,

[1] Voir développements d'une proposition tendant à modifier le règlement, séance du 26 mars 1836.
[2] Voir séance du 26 janvier 1838.

de l'expérience des divers membres qui composent une grande assemblée.

Il en résulte que les bureaux sont, pour ainsi parler, tantôt un champ désert, tantôt une arène envahie, selon qu'il s'agit de discuter un projet de loi qui n'a que le modeste mérite d'être utile, ou qu'il s'agit de combiner les coups d'une grande bataille politique. Dans l'un comme dans l'autre cas, le but est manqué. D'abord on ne se livre pas avec le dévouement nécessaire aux véritables travaux que les bureaux doivent accomplir; en second lieu, là où les passions politiques devraient sommeiller, elles agissent avec une ardeur qui fait oublier le véritable motif de ces réunions intérieures.

Il est permis de croire que, si le sort ne présidait pas à la formation des bureaux, ceux-ci rempliraient mieux la mission qui leur est imposée; ainsi, le problème serait de trouver un mode de répartition qui opérât un plus judicieux classement des diverses capacités qui composent une assemblée parlementaire. Dans l'état actuel des choses, la solution de ce problème est difficile, parce qu'elle aurait pour résultat forcé d'entraîner l'abolition de la division en bureaux, et cette division, comme on l'a vu plus haut, est formellement prescrite par la Charte constitutionnelle. Le seul moyen qui pût remédier aujourd'hui aux inconvénients qui dérivent d'une division opérée par le sort ne pourrait être que de modifier les attributions étendues données aux bureaux par les règlements parlementaires.

3. C'est aussi par un moyen qui a beaucoup d'analogie avec la voie du sort que nos premières législatures, de 1789 à l'an III, se sont divisées en bureaux; mais les opérations

de ceux-ci n'avaient pas une suite, un enchaînement forcé semblable à celui que nous avons signalé ci-dessus et qui est maintenant en vigueur. Alors l'inconvénient était moindre, ou plutôt on s'en garantissait en réservant à l'assemblée générale des actes ou des choix qu'elle pouvait faire avec plus de discernement et d'indépendance. Alors l'assemblée générale était toujours libre; aujourd'hui elle est l'esclave des décisions prises par les bureaux, et si l'on considère que le hasard seul les forme, on doit comprendre combien il est peu rationnel d'enchaîner ainsi la volonté d'un corps représentatif dans des entraves dont il est souvent le premier à blâmer la déraison.

4. On retrouve la division en bureaux, par la voie du sort, en Belgique, dans la chambre des Représentants; et en Espagne, dans la chambre des Députés. Le Sénat espagnol a adopté un système qui a beaucoup d'analogie avec celui que suivait l'Assemblée constituante : ainsi, tous les noms étant placés dans une urne, un des secrétaires les tire un à un et les lit à haute voix: un autre secrétaire les écrit sur cinq listes différentes et dans l'ordre suivant : le premier nom est porté sur la première liste; le deuxième nom sur la deuxième; le troisième nom sur la troisième, et ainsi de suite jusqu'à cinq. Le sixième nom est porté sur la première liste, le septième sur la deuxième, etc., jusqu'à épuisement. Chaque liste donne ainsi la composition de chaque bureau.

Il serait difficile de découvrir l'avantage qui distingue ce mode du simple tirage au sort : il est plus compliqué et ne saurait produire de meilleurs résultats, si d'autres mesures n'étaient pas prises qui tempérassent les effets du hasard.

§ 3.

De l'examen des bureaux.

1. Ainsi composé, et avant de se livrer à ses travaux nécessaires, chaque bureau doit nommer, à la majorité absolue, son président et son secrétaire. — Après cette opération, la délibération est ouverte sur le projet de loi ou la proposition en instance. Il résulte d'une observation faite par M. le président de la chambre des Députés, à la séance du 28 décembre 1837, que ceux des membres dont les pouvoirs ne sont point encore vérifiés ou qui n'ont pas prêté le serment exigé ne peuvent prendre part à cette délibération. En effet, alors même que le sort les eût répartis dans les divers bureaux de la chambre, leur capacité n'étant point reconnue par la vérification ou complétée par le serment, quels que soient les droits que leur confère l'élection, ils ne peuvent exercer ces droits tant que la chambre ne les a pas reconnus et validés.

2. L'examen préliminaire des bureaux a deux objets : le premier, de donner à chaque membre de l'assemblée une connaissance plus directe et plus immédiate du projet en débat ; le second, de conférer à un membre du bureau les pouvoirs nécessaires pour faire partie de la commission qui sera spécialement chargée de discuter le projet et d'en faire le rapport à l'assemblée générale.

Considérée d'un point de vue pratique, la discussion des bureaux ne conduit pas à un résultat déterminant. En

effet, ils ne peuvent débattre que des questions générales, ils n'ont pas le droit d'amender; or, que peut produire cette discussion? D'éclairer les esprits sur le caractère, sur la portée de la loi? mais la discussion en assemblée générale conduit bien plus efficacement au même but. De donner au commissaire choisi des instructions assez précises pour qu'il puisse, dans le sein de la commission spéciale, faire prévaloir l'opinion adoptée par la majorité du bureau? mais alors c'est en faire résulter un mandat impératif qui enchaîne le libre arbitre du commissaire élu, et qui, exécuté avec rigorisme, pourrait devenir une entrave au libre droit d'examen qui doit appartenir à la commission.

Sans doute, il est toujours utile de s'éclairer des lumières d'autrui et de conférer sur des questions graves qui peuvent exercer une influence sur l'administration des affaires générales, et sous ce point de vue la discussion préliminaire des bureaux peut produire des avantages incontestables. Mais ne conviendrait-il pas de restreindre plutôt que de généraliser l'application de cette mesure, et alors n'aurait-elle pas une valeur sérieuse, véritable?

Nous n'hésitons pas à le penser, surtout lorsque nous réfléchissons aux inconvénients signalés par des hommes dont l'expérience parlementaire est une puissante autorité. « Dans l'état actuel, dit M. le président Dupin, les bureaux sont formés au hasard, par la voie du sort; à peine si l'on a le temps de s'y reconnaître et de s'y compter. On s'y rend assez peu exactement, excepté dans quelques circonstances où l'insouciance est stimulée par la politique. On y discute rarement; on s'y observe plutôt qu'on ne s'y abandonne; il semble qu'on craigne de se trop laisser pénétrer et de se

dépouiller prématurément de ses bonnes pensées ; on se réserve pour la tribune. » (Séance du 26 mars 1836.)

Quelle que soit la valeur virtuelle d'une règle, son efficacité et son mérite dépendent surtout de l'utilité de son application ; souvent c'est en détruire les salutaires effets que de s'en servir sans nécessité ou dans des circonstances inopportunes. Nous ne saurions rien ajouter aux traits si énergiquement tracés par M. le président Dupin ; mais nous les prenons comme un argument décisif à l'appui de notre opinion. La discussion des bureaux ne peut être une chose utile qu'autant qu'elle est reconnue nécessaire par l'assemblée entière ; hors delà, c'est une formalité illusoire qui fait perdre un temps qu'on pourrait plus utilement employer. Ainsi, par exemple, avez-vous jamais vu les bureaux discuter le budget pour savoir quels seraient ceux de leurs membres qu'ils enverraient à la commission centrale ?

§ 4.

De la nomination des commissaires.

1. Lorsque la discussion est terminée, chaque bureau nomme un rapporteur à la majorité absolue. — Ici se reproduisent dans toute leur intensité les inconvénients qui résultent d'une répartition opérée par la voie du sort. Nous laissons encore M. le président Dupin signaler les vicieuses conséquences qu'elle produit :

« Dans le choix des commissaires, dit-il, on se montre en

général préoccupé de la couleur politique de leurs opinions bien plus que de leur aptitude au sujet qu'il s'agit de traiter. Souvent même on abandonne le candidat qui conviendrait le mieux et qu'on désire le plus, pour éviter celui qu'on redoute, et pour assurer la nomination de celui qui a le plus de chances de passer. — En résultat, il est souvent douteux qu'un commissaire soit l'expression exacte de l'opinion de la majorité de son bureau, et ce commissaire est peu certain lui-même de connaître parfaitement le vœu de ce bureau sur les diverses parties de la loi en discussion,— Ajoutez à cela que, même dans les cas où les influences politiques exercent moins leur empire, un bureau, par le seul effet du hasard, peut se trouver très-riche en hommes spéciaux, pourvus du genre précis de capacité qu'exige la loi proposée; tandis qu'un autre bureau sera moins heureusement partagé sous ce rapport : or, les échanges ne sont pas permis entre les membres des divers bureaux, et chacun est obligé de circonscrire ses choix dans son sein. »

Ainsi, on consulte moins l'intérêt de la loi en discussion que l'intérêt de l'opinion politique qu'on cherche à faire prévaloir. Les formes alors aident à la tactique des partis beaucoup plus qu'à l'élaboration des projets, et le temps se consume en manœuvres stratégiques qui rarement tournent à l'avantage des affaires et du pays.

2. Tout membre de la chambre qui fait partie de deux commissions est inéligible à une troisième, jusqu'à ce que l'une des deux ait fait son rapport; il suit de cette règle que dès qu'un membre est nommé à deux commissions, il est inhabile à faire partie de la troisième.

Cette règle a soulevé une question dont la chambre des

Députés a été saisie, par voie de référé, dans la séance du 15 février 1837. Un membre nommé à une troisième commission, préférant celle-ci à l'une des précédentes, donna sa démission d'une des deux premières commissions, afin de devenir apte à faire partie de la troisième. Dans cette situation, M. le président consulta la chambre, qui décida que le bureau qui avait fait la troisième nomination serait convoqué pour procéder à une nomination régulière, et choisir pour commissaire un membre éligible. Ainsi, la démission fut rejetée par la raison qu'il était alors impossible de réunir, pour remplacer le démissionnaire, les membres du bureau qu'il avait nommé à l'une des deux premières commissions, puisque ce bureau avait cessé d'exister.

Il y a néanmoins un précédent qui paraîtrait contraire à cette raison. Dans la session de 1836, trois membres de la chambre des Députés, élus par leurs bureaux à la commission du budget, furent appelés à faire partie du ministère. Lorsqu'il fallut procéder à leur remplacement comme commissaires, la question s'éleva de savoir quels bureaux opéreraient ce remplacement, de ceux qui, le mois précédent, avaient fait la nomination, ou de ceux qui les avaient remplacés dans leur rang, par suite du renouvellement mensuel. On fit observer que jamais les bureaux ne pouvaient perpétuer leur existence au delà du moment où ils avaient été renouvelés par le sort, et la chambre, dans la séance du 24 février 1836, décida que les bureaux actuellement existants au rang des anciens, procéderaient au remplacement.

Si donc les nouveaux bureaux peuvent procéder au remplacement d'un commissaire élu par des bureaux dont le

temps est expiré, pourquoi refuser à un membre la faculté de donner sa démission d'une commission où peut-être il ne saurait rendre aucun service réel, pour assister aux travaux d'une commission dans laquelle son expérience ou ses connaissances spéciales peuvent le rendre très-utile? Par l'effet d'une composition de bureaux opérée par la voie du sort, n'est-il pas trop souvent difficile de réunir dans le sein d'une commission le plus de spécialités possibles?

Il convient cependant de remarquer une différence dans les deux espèces que nous rappelons. Dans la première, il n'y avait pas nécessité indispensable de procéder au remplacement par suite de démission, parce que la chambre était juge des motifs ou de la convenance de cette démission. Par la nature des faits, elle était plutôt appelée à se prononcer sur la valeur de la démission qu'à résoudre la question qui en résultait. Elle n'a pas jugé la démission valable, elle a ainsi été conduite à annuler les opérations électorales qui nommaient le membre à une troisième commission. Dans la seconde espèce, au contraire, il y avait obligation forcée, impérieuse, absolue, de procéder au remplacement, et alors les bureaux existants ont dû faire ce que les précédents avaient déjà fait. Il en serait de même dans le cas où un député, membre d'une ou de deux commissions, viendrait à se démettre de ses fonctions législatives; le nouveau bureau devrait procéder au remplacement du commissaire nommé par le bureau du mois précédent.

3. Le mode suivi pour la nomination des commissaires a donné lieu, durant la session de 1832, à une proposition qui méritait peut-être un accueil plus favorable que celui qu'elle reçut. Un député demandait qu'après l'examen des

bureaux, et alors qu'ils se déclareraient suffisamment instruits, le président de la chambre nommât en séance publique cinq, sept ou neuf commissaires, selon l'importance des projets ou des propositions; que si cinquante membres au moins réclamaient contre les nominations du président, la chambre procéderait elle-même à la nomination de ces commissaires, par scrutin de liste et à la majorité relative des suffrages. Cette proposition, débattue dans la séance du 28 janvier 1833, ne fut pas prise en considération. Trop absolue dans ses termes, elle ne tenait pas compte des différences auxquelles il importait d'avoir égard; quelques amendements auraient pu la rendre réellement utile. Elle tendait à dégager la nomination des rapporteurs de l'attache forcée des bureaux, mais sans préparer avec assez de ménagement la transition qu'il fallait opérer.

Du reste cette pensée était en partie la reproduction du mode depuis longtemps en vigueur dans la chambre des Pairs, où M. le chancelier désigne lui-même les rapporteurs des commissaires, lorsque la chambre ne croit pas devoir se retirer dans ses bureaux pour les élire directement.

SECTION DEUXIÈME.

Des Commissions.

Les commissions ont remplacé les comités de nos législatures révolutionnaires.—Effrayés de la puissance usurpée et des excès commis par ceux de la Convention, les auteurs de la constitution du 5 fructidor an III portèrent contre

ces comités une sorte de proscription : ils interdirent aux conseils des Cinq-Cents et des Anciens de créer, dans leur sein, aucun comité permanent. Seulement il leur fut permis, lorsqu'une matière leur paraîtrait susceptible d'un examen approfondi, de nommer parmi leurs membres des commissions spéciales qui devraient se renfermer uniquement dans l'objet de leur formation. Ces commissions devaient se dissoudre aussitôt que les conseils avaient statué sur l'objet dont elles étaient chargées.

Ainsi l'origine des commissions spéciales est, en quelque sorte, réactionnaire; elle se lie à une pensée qui avait surtout pour but de prévenir tout accroissement de la puissance parlementaire. Le temps n'a rien diminué de la frayeur qui inspira cette pensée ; à deux époques différentes, on voit repousser l'institution des comités par des craintes de même nature. En 1815, la chambre des Représentants la rejeta pour adopter la division en bureaux ; en 1838, M. le baron Mercier fit, à la séance du 26 janvier, de vains efforts pour faire remplacer les commissions par des comités dont la permanence lui paraissait plus favorable à une judicieuse élaboration des lois. Sa proposition ne fut pas même prise en considération.

§ 1er.

De l'examen des commissions.

1. Lorsque les deux tiers des bureaux de la chambre des Députés se déclarent suffisamment instruits, les rapporteurs se réunissent et discutent ensemble.—Ainsi la réunion des

commissaires nommés par chaque bureau est ce qui constitue la commission spéciale chargée du dernier examen préparatoire du projet de loi.

C'est maintenant et ici que commence la sérieuse et véritable élaboration de l'acte législatif. Investie par délégation de tous les pouvoirs de l'assemblée générale, la commission a les droits les plus étendus de discussion, d'amendement, de modification, d'approbation ou de rejet, en ce sens qu'elle peut tout proposer, sauf à la chambre à juger et à prendre une résolution en conséquence de son jugement.

2. Les règlements parlementaires présentent ici une lacune fâcheuse : ils gardent le plus complet silence sur la nature et l'étendue des attributions qui doivent appartenir à ces commissions.

Une commission examine un projet, non pas seulement parce que la chambre en a été saisie, mais aussi pour en constater la nécessité, pour en reconnaître l'utilité. La première raison d'une loi, a dit M. Royer Collard, est dans sa nécessité; toutes les fois donc qu'on présente à la chambre une loi nouvelle, elle doit examiner avant tout si cette loi est nécessaire. Or, dans le système établi par les règlements, lorsque la chambre en entend pour la première fois la lecture, elle n'est pas assez éclairée pour décider de suite cette question; lorsque les bureaux s'en trouvent saisis ensuite, ils n'ont sous les yeux qu'un texte nu, insuffisant pour les mettre à même de se prononcer en connaissance de cause; ce n'est donc que quand le projet arrive à l'examen de la commission qu'il se trouve soumis à un véritable débat. Or, la commission a un texte et un exposé des motifs; l'un formule les prescriptions à voter, l'autre en explique les

raisons; mais souvent ces deux pièces ne suffisent pas pour qu'on puisse se rendre un compte exact et de la nécessité et de l'importance de la loi.

Si l'on réfléchit à l'influence prolongée que peut exercer une loi nouvelle, tant sur les intérêts généraux que sur les droits individuels et privés ; si l'on songe aux perturbations de fortune, aux changements d'existence qui peuvent être le résultat forcé d'un changement dans la législation en vigueur, on doit comprendre quelles précautions et quelle sollicitude de tous les intérêts doit exiger l'élaboration d'une nouvelle loi. Tous les doutes doivent être éclaircis, toutes les difficultés résolues, rien ne doit rester vague ou incertain.

Lorsque le projet émane de l'initiative royale, le gouvernement est maître de l'instruction préliminaire à laquelle doit se livrer la commission. C'est à lui que celle-ci est obligée de demander les renseignements qui lui sont nécessaires; elle ne peut voir que par ses yeux, et encore souvent ne lui est-il pas permis de tout voir. Si la proposition émane de l'initiative parlementaire, les facultés de celui qui l'a présentée étant nécessairement bornées, c'est-à-dire moins puissantes et moins étendues que celles dont le gouvernement dispose à l'aide de sa vaste administration, alors même que la proposition serait reconnue éminemment utile, souvent il peut arriver que la commission qui en est saisie éprouve des incertitudes résultant de ce que tous les faits n'ont pu être suffisamment vérifiés ou appréciés. Dans l'un comme dans l'autre cas, la commission est circonscrite, enchaînée; elle ne peut juger que sur pièces et jamais sans entendre les parties.

Sans doute, quelquefois le gouvernement ouvre des enquêtes préalables, recueille des documents spéciaux qu'il communique aux chambres; sans doute encore, les commissions appellent à déposer devant elles des hommes dont la longue expérience pratique leur apporte d'utiles renseignements; mais ces communications sont purement facultatives et seulement de simple convenance; elles ne sont régularisées par rien qui détermine la nature, qui garantisse l'étendue du droit d'instruction appartenant au pouvoir parlementaire. Et encore les enquêtes du gouvernement sont-elles toujours régulièrement conduites, toujours faites à propos? Ainsi, pour ne citer qu'un exemple, qu'on veuille bien se rappeler le projet de loi sur l'organisation judiciaire présenté au commencement de la session de 1835. Ce projet immense, gigantesque, informe, fut présenté à la chambre des Députés sans avoir été préalablement soumis à aucun examen officieux; ce projet qui embrassait tout le système de l'administration de la justice, depuis les simples justices de paix jusqu'à la cour de cassation, était, au moment de sa présentation, complétement inconnu de la magistrature. La chambre, saisie, le renvoya à une commission qui consacra trois mois à préparer laborieusement son rapport, et la session s'écoula sans que nul n'eût le courage d'en demander la discussion. Dans l'intervalle de deux sessions, le ministre ouvrit son enquête, et lorsqu'il venait en présenter les résultats à la session de 1836, une ordonnance royale prescrivit le retrait du projet. On l'avait jugé incapable de subir une discussion. Cet exemple n'est pas le seul qui pourrait être rappelé.

3. Un incident s'est élevé durant la session de 1837, qui vient à l'appui de nos observations. Il donna lieu d'examiner la question de savoir si une communication de pièces faite par le gouvernement à une commission pouvait être considérée comme faite à la chambre elle-même.

La question se présenta à la séance du 27 mars 1837, à l'occasion du travail de la commission chargée d'examiner un projet de loi sur les crédits supplémentaires demandés par le gouvernement pour la colonie d'Alger. La commission avait demandé au gouvernement la communication de documents et de pièces nécessaires à son examen; cette communication avait été accordée, mais aussitôt que le rapport fut rédigé, les pièces communiquées furent réclamées par le ministère et rendues par la commission. Il en résultait que celle-ci avait eu, seule, connaissance de renseignements dont il importait que la chambre entière fût instruite, et, de plus, que le rapport rédigé par la commission manquait de preuves à l'appui.

La difficulté fut portée à la tribune, et y souleva un débat compliqué de considérations politiques et de questions réglementaires. Entre autres arguments, on invoquait, pour réclamer la réintégration des pièces, l'article 67 du règlement de la chambre des Députés, ainsi conçu: « Les pièces et documents qui serviront à l'examen des lois de finances seront toujours déposés aux archives de la chambre, afin que les membres puissent au besoin en prendre communication[1]. » On inférait de cet article que

[1] Voir, ci-après, *deuxième partie*, les notes sur cet article du règlement.

la chambre se trouvait saisie des pièces par la communication qui en avait été faite à la commission, et qu'après en avoir fait usage, celle-ci devait en opérer le dépôt aux archives.

M. le président crut devoir répondre à cette interprétation donnée à l'article 67 : « Toutes les fois, dit-il, que des pièces sont communiquées par des ministres à la chambre, qu'elles sont produites devant elle et déposées sur le bureau, elles deviennent la propriété de la chambre. Ce sont ces pièces que la chambre renvoie à la commission, qu'elle fait imprimer, si la commission le propose et si la chambre le juge nécessaire. — Les pièces sont ensuite déposées aux archives et demeurent acquises à la chambre, parce qu'elles ont été livrées à la chambre par une communication que j'appellerai solennelle et régulière. En pareil cas, ce sont ou des pièces signées par des ministres, et qui accompagnent des projets de loi, ou des copies certifiées, mais qui ne sont pas destinées à retourner dans les mains des ministres; ce sont ces documents à l'appui des lois de finances qui sont déposés aux archives, dont je ne souffrirais pas le retrait, et que l'archiviste ne pourrait extraire sans porter atteinte au dépôt qui lui est confié, parce qu'elles sont entrées dans la chambre par une communication ministérielle.—Ensuite les commissions, poussant plus loin leur investigation, ont demandé des pièces non produites, des documents à l'appui, et alors ces communications ont été faites à la suite de conférences, et non pas d'une manière solennelle. Je ne préjuge pas la question de savoir si la commission a dû ou non rendre les pièces; je rappelle seulement la différence essentielle qu'il y a entre

les communications faites à une commission, sur une simple demande, et les communications solennelles faites à la chambre, comme je l'ai établi. »

La distinction posée par M. le président est judicieuse et vraie, et peut être prise comme solution de la question ci-dessus posée ; néanmoins les débats animés que cette question a soulevés durant deux séances sont une preuve que les relations qui s'établissent entre les commissions de la chambre et le gouvernement devraient être réglées avec une précision qui conciliât tout à la fois les nécessités de l'instruction et l'indépendance des deux pouvoirs. L'opinion de M. le président a été combattue par quelques membres, et le point de droit de la difficulté n'a pas été, dans cette circonstance, tranché par la décision de la chambre.

4. Les commissions doivent examiner les projets tels qu'ils lui sont envoyés par la chambre, et tels que les a présentés le gouvernement. Elles peuvent modifier ces projets, quant à l'ordre des dispositions qui les composent, amender en toute liberté ces mêmes dispositions ; mais, dans le cas, par exemple, où elles seraient saisies de deux ou plusieurs projets de loi statuant sur des matières analogues, elles ne pourraient confondre ces projets pour les réduire en un seul acte, alors même qu'il leur parût ainsi mieux ordonné et plus complet. M. le président de la chambre des Députés a fait, à la séance du 12 juin 1837, sur ce point, et lors de la discussion d'un projet de loi sur l'amélioration des ports, l'observation suivante : « Les commissions doivent accepter, quant à la forme, les projets tels qu'ils leur sont présentés, et le gouvernement, qui a

présenté les projets, doit accepter la discussion isolée de chacun d'eux ; une commission n'a pas le droit de fondre deux projets en un, non plus que d'empêcher la discussion sur chacun de ces projets.

5. Les règlements des chambres belges ne contiennent, sur le point qui nous occupe ici, aucune disposition spéciale qui mérite d'être signalée ; en Espagne, au contraire, le règlement de la chambre des Députés est plus explicite. Là, les commissions peuvent prendre pour les aider dans leurs travaux toute personne, soit dans l'intérieur, soit en dehors de la chambre, et dont le concours peut leur être utile. Elles ont le droit de demander au gouvernement, par l'intermédiaire des secrétaires de la chambre, tous les documents qu'elles jugent nécessaires pour éclairer leur avis. Les ministres et tous les députés peuvent assister aux réunions des commissions, mais sans avoir droit de prendre part au vote. Les commissions chargées d'examiner des codes ou des lois d'une longue étendue peuvent continuer leurs travaux avec l'autorisation de la chambre, et de concert avec le gouvernement, même après la clôture de la session.

§ 2.

Du rapport des commissions.

1. Lorsque la commission a terminé son examen, elle nomme, à la majorité absolue, un rapporteur chargé de faire à la chambre un rapport sur le projet en discussion.

Dans quelle forme doit être conçu ce rapport, dans quels

délais doit-il être présenté? Les règlements gardent le silence sur toutes questions de cette nature, et cependant les circonstances quelquefois peuvent leur donner de la gravité.

2. Dès 1817, M. de Serre se montrait vivement préoccupé de la nécessité de faire disparaître ces lacunes. « La commission, disait-il à la séance du 14 novembre, se réunit quand elle peut, quand elle le veut; rien ne limite le temps dans lequel elle devra nommer son rapporteur, le temps dans lequel celui-ci devra faire son rapport. Il arrive qu'il dépend de la commission ou du rapporteur de garder si longtemps la proposition dans leurs mains que la session s'écoule, se termine, sans que la loi proposée par le Roi ait été soumise à la délibération de la chambre. — Il faut que la chambre conserve toujours la main sur ses bureaux, sur ses commissions, qu'elle prescrive le temps dans lequel les uns doivent discuter, les autres lui faire leur rapport. La chambre, qui doit et peut seule nommer les commissions, doit aussi décider s'il y a lieu à en nommer une. »

Plus tard, on retrouve les mêmes observations développées avec plus de force encore par M. Duvergier de Hauranne. Dans son livre, *de l'Ordre légal en France*, M. de Hauranne signale les inconvénients auxquels le silence des règlements parlementaires peut donner lieu en ce qui touche ce travail des commissions. » La chambre, dit-il, s'est mise dans la dépendance de ses commissions, aucun délai ne leur est fixé pour faire leur rapport; elles paralysent les délibérations de l'assemblée quand elles le veulent. On a vu une commission du budget, en 1821, différer de faire son rapport pendant cinq mois, et cela par des motifs tout à fait étrangers à l'intérêt des contribuables; mais ce qui est sans

excuse et inouï dans une assemblée délibérante, des commissions se permettent de ne pas faire de rapport : c'est ainsi que plusieurs lois, et entre autres deux lois présentées successivement sur la responsabilité des ministres, n'ont pas pu être discutées; neuf personnes ont substitué leur propre volonté à celle du Roi et des chambres. Le motif de ne pas faire le rapport fut qu'il ne convenait pas de définir les cas de trahison et de concussion, et qu'il était préférable de rester dans le vague, en laissant aux chambres à décider, selon l'occasion, si elles estimaient qu'il y eût trahison ou concussion. Cette manière de voir peut être raisonnable; mais au moins fallait-il que les chambres se prononçassent; et d'ailleurs ces lois déterminaient les formes de l'accusation et du jugement; cela était important à décider. On fera bien à l'avenir, après la nomination des commissions, de fixer un délai dans lequel le rapport sera fait, sauf à prolonger ce délai si cela est nécessaire. »

C'est en 1826 que M. Duvergier de Hauranne exprimait cette pensée. Ne dirait-on pas qu'elle trace l'historique de quelques-uns des travaux parlementaires de notre époque?

3. La valeur du rapport est le plus souvent en raison du soin qu'on a mis à le rédiger et du devoir que s'est imposé le rapporteur de faire connaître toutes les opinions qui ont été exprimées dans les débats de la commission; mais la jurisprudence parlementaire n'a établi sur ce point aucun précédent obligatoire. Quelquefois il est arrivé qu'on a considéré comme inutile de reproduire les opinions de la minorité, et l'acte était regardé comme suffisant et complet dès lors qu'il exposait avec exactitude les motifs des dispositions adoptées par la majorité de la commission.

4. Les règlements suivis en Espagne contiennent sur ce point des règles qui nous paraîtraient mériter d'être prises en considération. Ainsi, dans la chambre des Députés, les commissions font en quelque sorte un double rapport, en ce sens que le rapporteur doit également faire connaître l'avis de la minorité aussi bien que celui de la majorité; dans la discussion, le premier doit être débattu et mis aux voix comme étant un amendement à l'opinion de la majorité. Quand les opinions ont été tellement divisées qu'aucune n'a pu rallier une majorité, le rapporteur doit faire connaître toutes ces opinions. — Les règles suivies par le Sénat sont semblables; seulement dans le cas où la dissidence des opinions a empêché une majorité de se former, le Sénat décide que deux ou trois membres nouveaux seront adjoints à ceux qui composent la commission, afin de faire cesser le partage des avis.

5. En Belgique, la rédaction du rapport est soumise à des règles déterminées. Dans la chambre des Députés, le rapporteur est obligé de présenter l'analyse des délibérations des sections ou bureaux, l'analyse des débats de la commission centrale, et de terminer par des conclusions motivées. — Le Sénat, n'étant point divisé en bureaux, exige seulement que les rapporteurs des commissions formées dans son sein donnent, avec l'analyse des débats de la commission, des conclusions motivées.

SECTION TROISIÈME.

Résumé. — Observations.

1. Nous avons examiné jusqu'ici toutes les formes que doit suivre un projet de loi avant d'arriver à la discussion générale. Par cela même qu'elles constituent une instruction préliminaire dont l'objet est de rendre plus sûr et plus facile l'examen de la chambre, ces formes ont une influence qui ne saurait être trop attentivement appréciée. M. Vivien l'a dit avec raison[1] : « Concilier la maturité de l'examen avec la rapidité de la décision, tel est le but de tout règlement. » Ainsi la décision sera d'autant plus rapide que l'instruction préliminaire aura été mieux conduite, plus solidement élaborée. Mais les règlements en vigueur conduisent-ils bien à la solution du problème posé? Depuis longtemps on s'accorde à reconnaître les inconvénients produits par le système suivant lequel les commissions sont formées; et comme ce système domine toutes les questions qui se rattachent à l'instruction préliminaire des projets de loi, il devient le point principal des réformes qu'il conviendrait d'introduire dans cette partie de notre législation parlementaire.

2. La division en bureaux par la voie du sort est la base de ce système, qui se présente avec toutes les apparences d'un enchaînement logique et fortement coordonné, et

[1] Rapport sur la proposition de M. Larabit, du 2 avril 1838.

qui, au fond, n'est qu'un amalgame de diverses formes successivement mises en usage par nos assemblées législatives depuis 1789. C'est une combinaison mixte dans laquelle on retrouve, en la décomposant, des fragments qui appartiennent à chacune de nos diverses législatures, et des parties d'imitation du système anglais; car tout en voulant se donner un règlement pour ainsi dire indigène, l'Assemblée constituante emprunta à l'Angleterre des formes qui se sont dénaturées en passant dans le parlement français, mais qui ont puissamment aidé à l'élaboration des grandes lois organiques publiées à cette époque de rénovation.

L'Assemblée constituante se divisait en bureaux pour faciliter l'examen préparatoire des travaux; mais cette division ne dominait pas, comme aujourd'hui, cet examen; à côté des bureaux, l'assemblée créait des comités permanents dont les membres étaient renouvelés à des époques déterminées. Ces comités étaient spéciaux, et, suivant la nature des affaires qu'ils devaient suivre, les membres en étaient nommés tantôt par les bureaux, tantôt par l'assemblée qui cherchait toujours à désigner des hommes dont les connaissances spéciales se trouvaient le plus en rapport avec les travaux du comité. La permanence des comités produisait cet avantage que les affaires y étaient traitées avec plus de suite, avec une connaissance mieux entendue de l'ensemble et des détails d'une spécialité donnée de la législation générale. Bien que les bureaux fussent répartis par la voie du sort, lorsqu'ils faisaient des choix pour remplacer les membres des comités, ils étaient plutôt déterminés par la nécessité et l'importance de désigner des hommes propres à la spécialité du travail, que par une

préoccupation politique qui aurait pu gravement compromettre une partie importante des travaux de l'assemblée. Les comités embrassant une série plus ou moins grande d'affaires, on ne regardait que le côté pratique et on cherchait surtout des instruments propres à le réaliser promptement. De cette manière la division des bureaux par la voie du sort n'imposait point d'entraves, puisque l'assemblée restait toujours maîtresse de nommer les membres d'un comité suivant le mode qui lui paraissait le plus convenable.

3. Ce système fut suivi par la Législative et la Convention ; et par cela même qu'il laissait une plus grande latitude au développement de la puissance des comités, on en abusa, sous cette dernière législature, pour usurper, au profit du pouvoir conventionnel, toutes les forces actives de l'autorité souveraine. Mais l'abus n'est pas toujours une preuve; et de ce qu'on avait poussé à l'excès la force d'action qu'on pouvait tirer des comités permanents, il ne s'ensuivait pas que l'institution rectifiée, ramenée à des conditions plus régulières, n'eût pu donner des résultats utiles. En l'an III, la frayeur des partis raisonne différemment, et la constitution du 5 fructidor se hâte, dans l'organisation du pouvoir législatif, de faire disparaître, et la division en bureaux, et les comités permanents, deux parties intégrantes d'un système voué à la proscription.

Alors apparaissent, pour la première fois, les commissions, formées pour le seul examen d'une proposition unique. Leur mission est circonscrite dans un cercle donné ; elles n'en peuvent sortir, et leur existence n'a que la durée nécessaire pour conduire la proposition au degré qui lui donne l'autorité de la loi. Dans le conseil des Cinq-Cents

comme dans celui des Anciens, plus de bureaux qui nomment les commissaires; ils sont désignés, à l'adoption de l'assemblée, par le président et les secrétaires. Ce mode se maintient jusqu'au 27 thermidor an IV. A cette époque intervient un arrêté qui prescrit les dispositions suivantes :

Tous les deux mois il est ouvert un registre divisé par sections correspondantes aux différentes parties de la législation; chaque membre du conseil doit s'inscrire pour celles de ces parties à laquelle il juge convenable de s'attacher. — Lorsqu'il s'agit de procéder à la formation de commissions qui ne doit pas avoir lieu par la voie du scrutin, le bureau choisit sur ce registre, pour les proposer au conseil, les membres inscrits pour la partie de la législation dans laquelle rentre l'objet de ces commissions. — Si la matière à examiner est mixte, le bureau peut prendre le tiers des membres de la commission parmi ceux inscrits pour les parties de législation qui y correspondent. — Tous les membres inscrits pour une partie de législation doivent avoir été appelés à une commission avant que le bureau puisse proposer aucun d'eux pour faire partie de plusieurs commissions en même temps. — Chaque commission est tenue de présenter son travail dans le délai d'au moins un mois, à compter du jour où elle a été créée. Si elle a besoin d'une prolongation de délai, le conseil délibère si cette prolongation sera accordée.

Cet arrêté, qui ressuscite une mesure prise par l'Assemblée législative [1], limite le pouvoir de choisir, en le restreignant dans un cercle spécial; mais le bureau du conseil

[1] Voir, ci-dessus, page 21, *des Règlements*, etc., depuis 1789.

reste toujours en possession de la faculté de désigner, et cette initiative lui assure toutes les nominations qui lui conviennent.

4. Lorsqu'arrive la contre-révolution du 18 brumaire, le Tribunat, seule représentation un peu réelle créée par la constitution de l'an VIII, n'a que des commissions spéciales formées suivant le mode adopté par le conseil des Cinq-Cents, et conserve cependant la division en spécialités prescrite par l'arrêté du 27 thermidor an IV.

5. Enfin, quand la Restauration relève la tribune parlementaire, on reprend à l'Assemblée constituante sa division en bureaux par la voie du sort, mais on répudie avec une terreur calculée ses comités permanents, dont on oublie les utiles travaux; on donne aux bureaux la composition des commissions spéciales, qu'on maintient d'après le système de l'an III, mais on se garde bien de conserver la division en spécialités, si propre d'ailleurs à n'introduire dans les commissions que des hommes bien préparés aux questions qu'elles doivent résoudre. Ainsi, par des emprunts partiels faits à des régimes tout différents, on croit organiser le pouvoir parlementaire suivant des conditions assez larges pour qu'il puisse fonctionner librement et avec célérité.

6. Le défaut des règlements en vigueur nous paraît être surtout d'appliquer une seule et même mesure à des circonstances toujours différentes, souvent opposées. Les chambres sont esclaves de leurs formes, quand au contraire leur pensée devrait être dominée par la nature, par l'importance, par la portée des propositions qui leur sont soumises. Quand une question s'élevait dans le sein de l'Assemblée consti-

tuante, celle-ci délibérait pour savoir si elle en renverrait l'examen à un comité déjà existant, ou si elle devait créer un comité spécial pour la traiter avec toute l'attention que pouvait exiger son importance; elle délibérait encore si les membres du comité à créer seraient nommés par les bureaux ou par l'assemblée. De cette manière l'instrument d'examen était créé en vue du résultat à obtenir; le nombre, la qualité des membres du comité, étaient toujours en raison de la nature de la question. Il suffit qu'une assemblée ait le droit de prendre telles mesures que les circonstances rendent nécessaires, pour que son libre droit d'examen et de discussion soit complétement réservé. Mais imposer d'obligation forcée la création de commissions suivant des formes et dans des proportions toujours égales, sans considérer nullement la valeur des sujets mis en débat, c'est se prétendre libre de marcher après s'être soi-même garrotté.

« Les commissions sont utiles, disait M. de Serre, lorsque la matière du projet de loi est toute spéciale, lorsqu'elle est étrangère aux études et à l'expérience de la plus grande partie des Députés. L'avis d'une commission est alors un avis d'expert. — Les commissions sont indispensables pour vérifier des documents nombreux, des états, des comptes; enfin elles peuvent être chargées d'un travail de rédaction; mais lors même qu'elles rendent le plus de services, leur travail secret, et auquel la chambre ne prend aucune part, ne peut être réputé une épreuve suffisante de la loi. »

Dans l'opinion de M. de Serre, l'utilité des commissions était en raison de l'importance des questions à examiner. Il les regardait comme des moyens exceptionnels, et proposait d'ordonner les travaux de manière à ne recourir à ces

moyens que dans des circonstances de haute nécessité. Partisan du système anglais, M. de Serre voulait surtout ramener l'ordre des débats au mode des trois lectures; et, si l'on réfléchit que ce mode laisse plus de liberté à l'examen et à la discussion des propositions en débat, il faut considérer comme une amélioration véritable les emprunts que M. Vivien a proposé de lui faire, suivant les formes qu'il a déterminées dans son rapport du 2 avril 1838.

Déjà nous avons eu fréquemment occasion de le dire : les règlements français constituent à eux seuls un système complet qui a servi de base aux formes observées dans d'autres États représentatifs du continent. L'Angleterre, à force de précédents et par suite d'une longue pratique du régime parlementaire, a laborieusement édifié un système tout différent. Le moment est venu ici d'en parler ; nous examinerons ensuite les réformes qu'on propose d'introduire dans la partie des règlements français dont jusqu'à présent nous nous sommes occupés.

§ 1.

Des trois débats dans le parlement anglais.

1. En Angleterre, la couronne n'a pas une initiative reconnue comme en France. Quand un ministre présente un bill, c'est en vertu de son droit, comme membre de la chambre, et non en sa qualité de membre du Cabinet.

Le membre qui veut présenter un bill expose en termes généraux, dans une motion, ses motifs pour le faire, et termine cette motion en demandant la permission de présen-

ter le bill suivant le titre qu'il indique. La permission étant accordée, on met aux voix de nommer un comité pour dresser et rédiger le bill et le présenter.

2. La première lecture du bill est donnée par le secrétaire au bureau [1]. Ensuite l'Orateur se lève ; il expose à la chambre le titre du bill, annonce que la première lecture va en être faite et que la question qui sera mise aux voix sera, si le bill sera lu une seconde fois. A ce moment la discussion est ouverte, mais elle ne peut porter que sur l'utilité ou l'opportunité de la mesure proposée; aucun amendement ne peut être présenté. La question étant mise aux voix de savoir si le bill sera lu une seconde fois, le vote qui intervient décide ou le rejet du bill, ou qu'il sera présenté à une seconde lecture. Dans ce dernier cas, le bill est lu à une séance autre que celle où la première lecture a eu lieu.

3. Lorsque le bill est lu pour la seconde fois, l'Orateur expose à la chambre le titre du bill, dit qu'il vient d'être lu pour la seconde fois, et que la question qui sera mise aux voix sera, si le bill sera renvoyé à un comité, ou s'il sera expédié en grosse, pour être lu une troisième fois.

S'il est décidé à la seconde lecture que le bill sera ren-

[1] La formalité des trois lectures, devenue si importante dans le parlement anglais, remonte à une époque antérieure, à la découverte de l'imprimerie et quand l'art de lire était ignoré de la plupart des Députés de la nation. Alors, et pour suppléer à l'ignorance de chacun, on avait ordonné que le bill serait lu trois fois dans la chambre, pour que chaque membre pût le connaître et le bien comprendre, et cette obligation, qui s'est perpétuée, a produit trois degrés distincts d'instruction, à chacun desquels la discussion d'un bill pour recommencer à volonté.

voyé à un comité, on peut faire la motion qu'il sera renvoyé au comité général de la chambre ou à un comité spécial.

Dans ce dernier cas, l'orateur nomme le comité. Un membre quelconque peut proposer que tel membre de la chambre en fasse partie; mais en cas d'objection, la chambre a tout droit de contrôle et toute faculté de décider quels membres feront partie du comité, quels en seront exclus, et de fixer le nombre de membres dont il sera composé. Du reste, il est de règle que les membres qui font des objections contre les clauses d'un bill peuvent entrer dans la composition du comité, mais que ceux qui proposeraient de le rejeter entièrement doivent en être écartés, « parce que, dit Jefferson, celui qui veut rejeter n'amendera pas; et comme dit le proverbe : Il ne faut pas mettre l'enfant chez une nourrice qui n'en prendra pas soin. » En conséquence de cette règle, quand un membre qui s'est déclaré contre le bill s'entend nommer du comité, il doit demander d'être excusé.

Un comité spécial ne peut se livrer à ses travaux que quand la majorité de ses membres se trouve réunie. Tout membre de la chambre peut assister à ses délibérations, mais il n'a pas le droit d'y voter.

Quand le comité a terminé la discussion de tout le bill, il lève séance, et le président fait rapport du bill à la chambre en faisant connaître tous les amendements qui ont été proposés. Les votes du comité sont obligatoires pour lui, ils ne peuvent plus être changés que par un vote de la chambre.—Quelquefois il arrive qu'après avoir passé à l'examen du rapport d'un comité, le bill est renvoyé de nouveau à un comité; ordinairement c'est à celui qui en a été primiti-

vement saisi que le renvoi a lieu; mais alors tout ce que le comité a fait antérieurement est considéré comme non avenu. Il redevient maître absolu de la matière; il faut qu'il décide par une nouvelle résolution, comme si rien jusqu'alors n'avait été fait.

La résolution de la chambre qui nomme un comité détermine ses pouvoirs. Quelquefois il est chargé de faire connaître l'opinion de ses membres sur le bill ou sur la motion, en un mot, de faire un rapport. Le plus souvent il est autorisé à examiner les personnes qui peuvent lui fournir des éclaircissements. Il dresse procès-verbal de l'enquête, et le produit à la chambre avec ou sans observations. Les personnes appelées devant un comité de la chambre peuvent être tenues, même par corps, de s'y présenter et d'y apporter les livres, titres et papiers demandés [1].

Lorsqu'après la seconde lecture, la chambre décide de renvoyer le bill au comité général, le mode de transition s'opère de la manière suivante. L'Orateur met aux voix la question de savoir si la chambre se forme en comité général pour prendre en considération cette motion. Si la question est résolue affirmativement, l'Orateur quitte le fauteuil ; le comité est présidé par un membre qui, sous le titre de *chairman of the comittees*, est élu au commencement de chaque session et qui prend place à la table du secrétaire. En comité général, nul ordre n'est suivi pour parler, chacun prend la parole suivant le cours de la discussion; on discute le bill dans tous ses détails, on présente tous les amendements nécessaires. Lorsque le comité a ter-

[1] Voir opinion de M. Jollivet.

miné son examen, il lève la séance et la chambre reprend la sienne. Le président du comité informe la chambre que le comité a terminé l'affaire qui lui a été renvoyée, et qu'il est prêt à faire son rapport. La chambre ayant décidé d'entendre le rapport, il lui est donné connaissance des amendements et des raisons qui ont déterminé le comité à les adopter.

Si au moment de la seconde lecture, le bill n'est point renvoyé à un comité, l'orateur le lit par paragraphes, s'arrêtant après la lecture de chacun d'eux; il ne met d'abord aux voix que les amendements proposés, et, quand il a fini, il pose la question de savoir si le bill sera admis à une troisième lecture et s'il sera expédié en grosse.—C'est le moment où la discussion s'engage vivement, et où partisans et adversaires de la mesure proposée déploient toutes leurs forces, font usage de toutes leurs ressources, pour arriver à la troisième lecture ou pour la faire rejeter.

4. Lorsque le moment de la troisième lecture est arrivé, le bill est de nouveau débattu, et c'est alors que la discussion est le plus animée. « Le débat, dit Jefferson, qui a précédemment eu lieu sur la question de savoir si le bill sera lu une troisième fois, a découvert à ses amis et à ses ennemis les arguments sur lesquels chaque parti se fonde spécialement et quels sont ceux qui paraissent avoir une influence particulière sur la chambre. » Dans ce débat, on ne présente plus d'amendement, mais on discute seulement la question de savoir si le bill doit être adopté ou rejeté, et lorsque cette discussion est terminée, l'Orateur met le bill aux voix; s'il est adopté, on ne peut plus y faire aucun changement.

5. Cette division en trois débats, loin d'entraîner des longueurs et des pertes de temps, produit au contraire un effet plus rapide, en ce sens que la chambre est toujours libre de se prononcer sur la motion en discussion. Ainsi la première lecture conduit à un vote sur la convenance ou l'inopportunité de la mesure. Si la mesure est inutile, elle est dès-lors rejetée, et la chambre passe à d'autres travaux. Si, au contraire, elle est reconnue utile, la seconde lecture conduit à décider quel mode d'instruction préliminaire il convient d'adopter. Ici trois moyens se présentent : 1° le renvoi à un comité spécial qui peut disposer de toutes les voies nécessaires pour recueillir tous les renseignements dont il a besoin; 2° le renvoi au comité général, dans lequel règne la plus grande liberté de discussion, d'amendements, et de vote; 3° enfin, sans renvoyer à aucun comité spécial, on discute et l'on prend en considération chaque clause de la loi, on propose des amendements ou on les renvoie, dans l'intervalle des séances, à la révision du comité qui a préparé la première rédaction du bill. Les votes qu'on prend dans ce second débat n'ont, il est vrai, rien de définitif, mais ils terminent la discussion sur chaque article et donnent lieu de connaître déjà le vœu de l'assemblée. Quand il s'agit de passer à la troisième lecture, la chambre est encore appelée à exprimer son opinion par un vote qui peut produire le rejet en refusant la lecture. Si au contraire elle est admise, le débat politique se renouvelle avec plus de vivacité, toutes les opinions s'expriment, se produisent, se formulent; et quand on arrive au vote définitif, la chambre se prononce après l'examen le plus libre, le plus étendu, le plus approfondi auquel on puisse se livrer.

§ 2.

Réformes proposées.

1. On sait que, dès l'année 1817, M. de Serre avait proposé d'introduire le mode des trois lectures dans le règlement de la chambre des Députés; sa proposition fut écartée, plutôt que rejetée après débats. On la repoussa par une fin de non recevoir peu honorable pour une assemblée parlementaire.

La proposition de M. de Serre avait non-seulement pour objet de soumettre les projets de loi à la formalité des trois débats, suivant qu'ils ont lieu devant le parlement anglais, mais encore de donner à la chambre même la faculté de décider tout ce qui est relatif aux commissions. Suivant son système, les bureaux devaient seulement procéder à un examen préliminaire des projets, là se bornait leur mission. La chambre décidait ensuite, quand il y avait lieu à nommer des commissions, de combien de membres elles devaient être composées, dans quel délai elles devaient présenter leur rapport; la chambre en nommait elle-même les membres, soit par scrutin de liste, soit sur la désignation du président ou d'un député, désignation que la chambre avait la faculté d'accepter, de contrôler ou de rectifier.

2. Après plus de vingt ans d'essais et de pratique parlementaire, un retour vers ces idées commence à se manifester. — Dans son rapport du 2 avril 1838, M. Vivien propose des modifications qui conduiraient à quelques-uns

des résultats produits par le système anglais. Ainsi, d'après les amendements de la commission dont M. Vivien a été l'organe, après la lecture et l'examen des bureaux, la chambre serait appelée à se prononcer, par un vote, sur le principe de la loi, sur son ensemble et son opportunité. Que si ce premier vote rejette le projet, la question est tranchée; que si au contraire il l'approuve, le projet est renvoyé à l'examen d'une commission spéciale.

Ici, deux modes sont proposés pour former cette commission : le premier, par élection faite dans les bureaux; le second, par scrutin de liste, dressé, soit en assemblée générale, soit dans les bureaux.

Suivant le premier, chaque bureau, à la majorité absolue, nomme, *s'il y a lieu*, un membre de la commission qui sera chargée de faire un rapport à la chambre. — C'est la conservation du système actuellement en vigueur, avec cette seule différence d'un temps d'arrêt nécessaire pour le cas où l'on voudrait agir différemment.

Suivant le second système, sur la proposition d'un membre, la chambre peut décider que la nomination sera faite par scrutin de liste et à la majorité relative, soit en assemblée générale, soit dans les bureaux. Cette décision doit être prise par assis et levé et sans débat.

L'avantage qui résulte de cette modification consiste surtout en ce que la nomination des commissaires aurait lieu après une discussion générale qui doit faire connaître à l'assemblée les hommes les plus capables de faire utilement partie des commissions. Déterminer les choix en vertu d'un scrutin de liste arrêté à la majorité relative, c'est diminuer les inconvénients qui résultent du système actuel. « Le scru-

tin de liste, dit M. Vivien, combiné avec la majorité relative, a pour effet naturel de procurer la nomination d'un certain nombre de membres, appuyés par une fraction notable de l'assemblée, sans l'être par la majorité; et ainsi sans effort ni violence, l'opposition obtient toujours quelques représentants de son opinion. »

3. Sans doute, dans l'état actuel des choses, l'adoption de ces mesures devra être regardée comme un progrès, mais ne reste-t-il pas à en désirer encore d'autres qui seraient de nature à compléter le bien commencé par celles-ci? Dans le système proposé par M. Vivien, l'instruction préliminaire du projet a fait un grand pas; il est marqué par la discussion et par le vote qui doivent, dès le début, intervenir sur le principe et sur l'ensemble de la loi. La discussion tend à mettre en évidence les candidats aux travaux de la commission; et, sur ce point, les choix des bureaux ou de l'assemblée générale peuvent moins facilement être égarés par des considérations politiques souvent étrangères au véritable intérêt de la loi.

Mais dans quelles circonstances les bureaux nommeront-ils les commissaires à la majorité absolue, ou à la majorité relative, résultant d'un scrutin de liste? Dans quels cas l'assemblée générale procédera-t-elle elle-même à ces choix? Quand un membre l'aura demandé, et que la chambre aura voté, par assis et levé et sans débat, sur sa demande? Mais alors n'est-ce pas rendre presque impossible l'exécution de cette mesure qui doit apporter un salutaire tempérament au système en vigueur?

M. Vivien le reconnaît lui-même, ce procédé du scrutin à la majorité relative est long et compliqué; on ne

peut, dit-il, y recourir pour toutes les commissions, mais il sera très-bon dans les circonstances importantes.

Alors, ce n'est plus qu'une exception qui fortifie la règle actuellement suivie, et si l'on considère que l'exception ne peut être appliquée qu'en suite d'un vote par assis et levé et surtout *sans débat*, n'est-il pas permis de croire que le mode en vigueur, ainsi maintenu malgré ses inconvénients généralement reconnus, prévaudra dans les circonstances importantes aussi fortement que dans les occasions d'un moins grand intérêt ?

L'habitude exerce sur les assemblées un empire plus puissant quelquefois que sur les individus; pour les faire sortir d'une voie mauvaise, il est souvent plus utile de trancher énergiquement plutôt que de poser une alternative dont le moindre inconvénient est de susciter de continuelles incertitudes.

4. M. le baron Mercier avait proposé de revenir aux comités permanents de l'Assemblée constituante. Il s'élève contre cette proposition une objection plus réelle que les craintes réveillées par les souvenirs de la Convention. « La seule division, dit avec raison M. Vivien, qui se présente naturellement à l'esprit, est celle qui correspond aux divers départements ministériels; toute autre serait arbitraire, dénuée de base. Mais si on élève un comité permanent en face de chaque ministère, on peut craindre, à bon droit, qu'il n'envahisse bientôt toutes les affaires, et que l'administration entière ne passe dans la chambre. » La crainte est légitime; le pouvoir exécutif est sans doute plus fortement constitué aujourd'hui qu'au temps de l'Assemblée constituante, mais qui oserait répondre que jamais

les comités ne tendaient à substituer leur volonté et leur action à l'autorité nécessaire du pouvoir exécutif?

5. Une opinion nouvelle s'est produite qui, tout en approuvant de nommer les commissaires après la discussion générale engagée sur le principe de la loi, proposerait d'en déléguer, suivant les circonstances, le choix à la désignation du président. M. Jollivet s'appuie, pour justifier cette mesure, sur le règlement de la chambre des Pairs et sur les règles observées dans le parlement des États-Unis.

Circonscrite dans de telles limites, cette proposition nous paraîtrait conduire à des inconvénients reconnus déjà par la chambre des Pairs; de plus, elle ferait peser sur le président seul une responsabilité que les circonstances ou l'irritation des partis pourraient quelquefois rendre gênante ou dangereuse; elle ne donnerait pas une garantie suffisante d'impartialité, ou une certitude que les hommes qui conviennent aux travaux seraient toujours appelés au sein de la commission. Dans tous les cas, et pour la chambre et pour le président, il y aurait embarras ou danger, et surtout hésitation qui ne satisferait personne.

Mais la pensée de M. Jollivet contient un germe qui pourrait être utilement développé dans les termes que nous allons essayer d'établir.

Et d'abord, nous pensons, avec M. de Serre, que les commissions ne sont utiles que lorsque la matière des projets de loi est toute spéciale et étrangère aux études et à l'expérience de la plus grande partie des Députés; nous croyons encore qu'il faut que la chambre conserve toujours la main sur ses commissions. De là nous induisons cette règle que la Chambre doit toujours rester libre sur les

questions de savoir : 1° quand une commission est nécessaire ; 2° suivant quel mode les membres en seront nommés; 3° quel sera le chiffre des membres qui la composeront.

De ces trois questions, la seconde est la seule qui, en ce moment, exige une solution. Or, dans les cas ordinaires et pour les projets qui, ne soulevant aucune grave question politique, touchent seulement à des intérêts généraux que la législation doit régulariser, pourquoi les chambres ne reprendraient-elles pas le mode établi, en l'an IV, par l'arrêté du 27 thermidor ci-dessus cité, et maintenu, en l'an VIII, dans l'organisation du Tribunat.

Ainsi, des listes particulières seraient formées, correspondantes aux différentes parties de la législation, sur lesquelles chaque membre serait tenu de s'inscrire, désignant ainsi celle de ces parties à laquelle il juge convenable de s'attacher. De cette manière la chambre serait subdivisée en spécialités bien connues, et lorsqu'il s'agirait de former une commission, le président et les quatre secrétaires composant le bureau prendraient sur ces listes les noms des membres dont il leur paraîtrait convenable de composer la commission. Le bureau soumettrait ces choix à la chambre, rendue ainsi juge en dernier ressort de la convenance des désignations.

Dans ce système, toutes les capacités sont connues, toutes les spécialités sont classées, et les désignations du bureau, au mérite de la célérité, joignent celui de l'exactitude. Alors la responsabilité du président est moins pesante que dans le système proposé par M. Jollivet, et les garanties que donne la composition du bureau ne peuvent être con-

testées. En effet, les hommes que le vote de la majorité appelle à remplir, durant le cours d'une session, les fonctions de président et de secrétaires, ont déjà reçu, par là, un éclatant témoignage de confiance; pourquoi leur refuser cette même confiance dans des circonstances où la chambre conserve toujours son libre droit de censure et d'approbation?

S'il s'agit, au contraire, de grandes questions politiques, de ces projets de loi dont la discussion peut soulever des questions décisives pour l'existence d'un système ou d'un ministère, de ces questions que le langage parlementaire qualifie *questions de cabinet*, la chambre est juge encore de l'utilité du travail d'une commission. Si le moyen suivi dans des circonstances ordinaires lui paraît insuffisant, c'est alors à l'assemblée entière à composer elle-même sa commission, à désigner elle-même les hommes qu'elle veut y appeler, parce que, seuls, ils peuvent être les justes interprètes de ses opinions et de ses pensées. Ici doivent prévaloir les mêmes raisons que nous avons exposées en parlant de l'adresse, parce qu'alors il s'agit plus d'une manifestation politique que d'un texte à rédiger suivant toutes les règles de la légalité.

A l'appui de ces moyens, il existe un précédent qui peut fournir un argument décisif. Lorsque, dans la session de 1835, la chambre a adopté qu'une enquête parlementaire serait ouverte sur les questions relatives au monopole des tabacs, elle n'a pas renvoyé à ses bureaux la nomination des membres de la commission chargée de procéder à cette enquête. Elle a compris que l'importance du sujet exigeait des formes d'instruction créées d'une manière nouvelle, et

elle a procédé elle-même à l'élection des commissaires. Dès lors il faut que la chambre reste toujours libre, dans les grandes occasions, de choisir les moyens que les circonstances lui paraissent rendre convenables ; à elle de nommer directement ces grandes commissions qui sont appelées à résoudre de graves intérêts politiques.

Le système de l'an IV, que nous proposons de remettre en vigueur, a été appliqué à une époque où l'on comprenait moins bien qu'aujourd'hui le mécanisme du travail parlementaire, et par conséquent à une époque où on ne pouvait en faire sortir tous les avantages qu'il peut produire. Il n'a pas les inconvénients des commissions nommées par les bureaux, il ne présente pas les dangers des comités permanents, et peut donner, sous le rapport de la sûreté de l'examen et de la promptitude de l'exécution, tout ce qu'on doit attendre d'une classification méthodique et bien ordonnée. Il appelle au travail, non les individus, mais les capacités spéciales ; et, si l'on considère qu'il faut, avant tout, qu'un homme soit préparé à comprendre et à traiter les questions dont on lui confie l'examen, on ne saurait trouver un système plus favorable pour faire connaître aux chambres quels hommes conviennent bien aux diverses spécialités qui composent l'ensemble de leurs travaux.

CHAPITRE V.

DE LA DISCUSSION EN ASSEMBLÉE GÉNÉRALE.

1. Lorsque la commission a terminé ses travaux, le rapporteur en rédige un rapport dont il donne lecture à l'assemblée générale. A partir de ce moment, la chambre doit fixer le jour où la discussion en sera ouverte. Au point où est arrivé maintenant le projet de loi ou la proposition parlementaire, l'instruction préparatoire est terminée; la chambre est appelée à commencer son examen et à engager le débat qui doit déterminer son vote.

La discussion se divise en deux débats : le premier sur le principe et sur l'ensemble du projet; le second sur chacun des articles dont il se compose et sur les amendements qui s'y rapportent. — Lorsque la discussion est relative à une proposition parlementaire, après le premier débat, le président consulte la chambre pour savoir si elle entend passer à la discussion des articles. Si le vote est négatif, il

n'est plus donné aucune suite à la proposition. — Lorsque la discussion porte sur un projet de loi ou une proposition envoyée par l'autre chambre, après que le premier débat est terminé, le second s'ouvre immédiatement sur chacun des articles; la chambre ne peut exprimer son vote sur l'ensemble de la loi qu'après l'examen successif de tous les articles qui la composent.

Ainsi que nous l'avons déjà dit dans le chapitre précédent, M. Vivien propose de modifier ce système de discussion en faisant intervenir, avant toute nomination de commission, et après le premier débat, un vote de la chambre sur le principe et l'ensemble de la loi. Le second débat n'aurait lieu qu'après le rapport de la commission; il porterait spécialement sur les articles et les amendements proposés, et n'admettrait alors aucun discours écrit.

2. Le président de la chambre a seul la direction des débats. Il accorde la parole aux membres qui la demandent; il rappelle à l'ordre l'Orateur qui s'en écarte. La parole est accordée à celui qui, rappelé à l'ordre, s'y est soumis, et demande à se justifier : mais lui seul alors peut parler.

Le président ne peut prendre la parole dans un débat que pour présenter l'état de la question et y ramener. S'il veut discuter, il quitte le fauteuil, et ne peut le reprendre qu'après que la discussion sur la question est terminée.

Cette dernière disposition du règlement de la chambre des Députés a été l'objet de quelques critiques, plutôt individuelles que fondées sur des arguments tirés de la nature du sujet. Dans son *Opinion*, et sans aucun motif à l'appui, M. Jollivet propose de la supprimer. Cette opposition à une

règle qui, jusqu'à ce jour, n'a engendré aucun inconvénient, nous fait comprendre l'utilité d'examiner, dès à présent, si le président d'une assemblée parlementaire peut, en vertu de son droit de membre de cette assemblée, prendre part à la discussion.

Dans les règlements des pays étrangers, que nous avons eu occasion déjà de citer, on ne trouve aucune disposition qui interdise au président de prendre la parole comme membre de la chambre; en Espagne, au contraire, le règlement de la chambre des Députés lui en reconnaît explicitement le droit, à la condition que, comme en France, il se fasse remplacer au fauteuil de la présidence. — En Angleterre, au rapport de Dumont, l'Orateur a le droit de discuter et de voter; en cas de partage même, sa voix est prépondérante.

Ainsi, ce n'est pas seulement en France qu'on trouve la disposition dont il s'agit; elle a pris naissance dans le parlement anglais, dans ce parlement si souvent cité comme le meilleur modèle des formes réglementaires.

Nous ne connaissons que Bentham, traduit par Dumont, qui ait posé comme une règle nécessaire que le président d'une chambre doit s'abstenir de prendre part au débat; mais, pour adopter l'opinion de Bentham, il faut consentir à toutes les prémisses du raisonnement qui le conduit à poser cette règle par voie de conséquence. Il s'appuie surtout sur deux arguments qui lui paraissent péremptoires et décisifs. Le premier pose que l'exclusion de la parole laisse ainsi le président tout entier à ses fonctions et *à la culture des talents particuliers qu'elles exigent;* le second, que cette exclusion le met à l'abri des séductions de la partialité

et ne le montre point comme *partie* au milieu des débats où il doit intervenir comme *juge.*

Le raisonnement de Bentham repose tout entier sur une véritable pétition de principe. Il eût fallu démontrer ce qui est avancé comme résultat, et, malgré les habituelles ressources de sa puissante logique, Bentham donne des raisons qui sont loin d'être concluantes. De son propre aveu, sa théorie est contredite par l'histoire de toutes les assemblées délibérantes : aussi sa doctrine, isolée, conçue *à priori*, serait facile à renverser si son opinion était maintenue dans l'examen de la question qui nous occupe.

En sens inverse de Bentham, nous croyons au contraire que le président d'une assemblée représentative doit pouvoir prendre la parole avec un droit égal à celui de tout autre membre de l'assemblée.

Dans nos mœurs parlementaires, celui qui est élu à l'éminente fonction de présider une chambre législative reçoit, par là même, un éclatant témoignage de considération et de confiance, que des circonstances antérieures ont dû tout à la fois déterminer et justifier. — On n'adopterait pas facilement, en France, cette forme autrefois observée dans le parlement anglais, par laquelle ceux qui proposaient le président, se bornaient simplement à le conduire au fauteuil, et faisaient ainsi agréer leur choix, sans qu'un scrutin d'élection fût jugé nécessaire. — Dans notre pays, on a, avec raison, moins de condescendance pour les opinions individuelles; l'on tient davantage à un mérite réel, à des talents éprouvés, à une considération accordée par l'estime publique. Ainsi, l'élection du président est moins une affaire d'affections personnelles que la consécra-

tion d'une supériorité évidente et acceptée par la majorité de l'assemblée.

Or, cette supériorité ne peut s'acquérir que par des actes, des faits, des paroles, qui soient devenus des preuves de capacité, de patriotisme, de dévouement, non à des intérêts de partis, mais aux intérêts de la chose publique. Quand la majorité d'une chambre se prononce en faveur d'un de ses membres pour l'élire aux fonctions de président, c'est que celui-ci lui a paru, pour ainsi dire, résumer au degré le plus élevé tous les genres de mérite qui se trouvent répartis entre les diverses fractions qui composent l'assemblée. Ce n'est pas seulement à l'homme politique que le suffrage est donné, c'est surtout à l'homme parlementaire, c'est-à-dire à celui qui connait le mieux l'esprit de l'assemblée, ses tendances et son but. L'élection à la présidence ne crée pas en lui le mérite nécessaire; mais, au contraire, c'est à raison de ce mérite qu'il est élu. Et ce mérite, comment a-t-il pu l'acquérir, si ce n'est en payant de sa personne dans toutes les graves circonstances, si ce n'est en se mêlant aux luttes des partis sans en épouser les préventions, mais en poursuivant des résultats utiles aux masses, et tout à l'avantage de la majorité parlementaire, qui doit représenter la majorité des opinions du pays?

Élevé au fauteuil de la présidence, il a de nouveaux devoirs à remplir; mais a-t-il cessé d'être membre de l'assemblée? n'est-il plus partie intégrante de la représentation nationale? On n'oserait le soutenir.

Dès lors, pourquoi lui interdire la parole? Pour qu'il puisse se livrer en plus grande sécurité, comme dit Bentham, à la culture des talents particuliers que ses fonctions

exigent? Mais on ne le nomme pas pour qu'il fasse un stage; avant de monter au fauteuil, son aptitude est connue et appréciée, son apprentissage est achevé. Est-ce dans la crainte qu'il ne cède aux préjugés des partis, et qu'il ne subisse l'influence de leurs préventions et de leur partialité? Mais, du haut de son fauteuil, il n'est pas le juge des débats, il n'en est que le directeur, sous la censure immédiate de l'assemblée. S'il venait à faiblir dans ses fonctions de président, croyez-vous que l'assemblée manquât de membres tout prêts à le rappeler à la règle de ses devoirs? Il ne juge personne, et à tous les instants il est jugé par l'assemblée entière. Placé dans une sorte de suspicion continuelle, il est de sa dignité propre, aussi bien que dans les obligations qu'il doit à la chambre, de remplir ses fonctions avec indépendance et fermeté.

Si donc il est toujours membre de l'assemblée, pourquoi à lui seul serait-il refusé d'apporter son tribut dans les discussions importantes? Dans ce cas, le règlement prescrit une mesure dont la sagesse garantit tous les intérêts : le président cède le fauteuil à un vice-président, et ne peut le reprendre qu'après que la discussion sur la question est terminée. — Ainsi ce n'est plus le dignitaire qui prend part au débat, c'est un simple membre qui se lève du sein de l'assemblée et qui porte à la tribune des paroles et des arguments livrés au libre jugement de chacun.

Lui refuser la parole, c'est dire qu'on redoute la force et la portée de son opinion, non parce qu'elle serait mauvaise (car alors il n'eût pas été nommé président), mais parce qu'elle a plus d'autorité et d'énergie contre les mauvaises passions qui remuent les partis.

L'interdiction de la parole ressemblerait beaucoup à ce système d'*absorption* imaginé par Sieyès dans son projet de constitution ; ce serait un nouveau genre d'ostracisme réalisé dans le seul intérêt des rivalités personnelles.

L'élu de la chambre, avant d'être président, est député ; à ce dernier titre, il a des devoirs à remplir envers ses commettants, envers la France entière. Que si son élévation à la présidence le met dans l'impossibilité de remplir aucun de ses devoirs, il arrive qu'il est pour ainsi dire l'esclave de l'assemblée, et qu'il perd en puissance personnelle toute la force collective que peut lui donner cette élévation. Que si vous lui enlevez le droit de parler, il ne pourra même prêter son appui à la plus simple pétition signée dans l'arrondissement qui l'aura élu, et il en résultera que la représentation nationale ne sera plus complète, dès lors qu'une partie se trouverait ainsi paralysée.

Mais, dit-on, si le président quitte souvent le fauteuil pour prendre part au débat, il perd par cela même toute habitude et toute réputation d'impartialité ; s'il ne paraît à la tribune que dans quelques grandes occasions, il y apporte un poids trop fort.

Dans le premier cas, la chambre n'a-t-elle pas un remède certain ? Si le président prend trop fréquemment la parole, les votes de la chambre ne lui peuvent-ils servir de leçon ? les dispositions du règlement pour l'ordre de la parole ne lui sont-ils pas applicables ? Si la chambre approuve ce qu'il dit, il n'a donc pas eu tort de parler ; si elle rejette ses propositions, croyez bien que l'avertissement sera salutaire, et ne restera pas sans impression ni sans effet. — Dans le second cas, nous comprendrions la crainte expri-

mée, si la voix du président était prépondérante; mais comme elle ne peut compter que pour son unité, sa valeur numérique est connue, il n'y a plus à redouter que la puissance du raisonnement; et comme cette puissance ne dérive pas de la dignité de président, mais bien des qualités personnelles de l'Orateur, il serait difficile de croire qu'une assemblée pût refuser d'entendre un de ses membres, parce qu'il lui inculquerait une conviction trop fortement établie, trop clairement démontrée. Ne serait-ce pas encore de l'ostracisme, à la façon de ce paysan d'Athènes fatigué d'entendre appeler Aristide *le Juste?*

Nous insistons sur cette question, parce qu'elle nous parait avoir une plus grave portée qu'on ne le croirait au premier aperçu. Si vous immobilisez ainsi un homme dans les hautes régions de la présidence parlementaire, il arrivera un jour que vous perdrez le souvenir des conditions que cette position rend nécessaires. On s'habituera à ne voir dans le président qu'un grand dignitaire, qui doit être assez éclairé sans doute pour conduire les débats, mais trop insignifiant pour avoir aucune valeur politique. La médiocrité y arrivera, s'y maintiendra à l'aide d'un savoir-faire mécanique qui ménagera tous les partis; mais la chambre y perdra le bénéfice d'un scrutin toujours significatif, et qui sert à rehausser son importance et sa propre considération.

Le mode consacré par le règlement actuellement en vigueur donne toutes les garanties, et la chambre d'ailleurs tient en ses mains le remède le plus efficace. A l'ouverture de chaque session, ne nomme-t-elle pas son président? Si donc, durant la session écoulée, celui qu'elle avait choisi n'a

pas répondu à son attente, qui l'empêche d'en élire un autre qui ferait mieux ?

Interdire la parole au président ne pourrait donc être qu'un coup de parti, et ce n'est point par des mesures de ce caractère que les assemblées délibérantes doivent régler la marche de leurs travaux.

3. Aux termes de la Charte, les séances des chambres sont publiques ; mais, sur la demande de cinq membres, elles peuvent se former en comité secret. Cette demande doit être écrite et présentée au président avec la signature des cinq membres qui la proposent ; elle n'est sujette à aucun débat, et entraîne de droit la délibération secrète. Les ministres ont le droit d'assister aux comités secrets des chambres.

4. La discussion, avons-nous dit, est partagée en deux débats. Dans le premier on ne peut proposer aucun amendement ; c'est durant le second seulement qu'il en peut être présenté.

Les amendements doivent être présentés par écrit ; ils sont déposés sur le bureau du président. La chambre ne délibère sur aucun amendement, si, après avoir été développé, il n'est appuyé. Le règlement ne déterminant pas le nombre des membres nécessaire pour appuyer un amendement, il suffit que quelques voix le soutiennent pour qu'il soit mis en débat.

Malgré la division en deux débats, M. Vivien a très-clairement fait ressortir le vice du mode de discussion qui est actuellement suivi. « La délibération des articles, dit-il, est livrée à tous les hasards de l'adoption ou du rejet de chaque disposition, sans corrélation avec ce qui la précède ou la suit,

à toute l'incohérence de l'introduction d'amendements qui ne se coordonnent point, qui se répètent ou se contrarient; et la chambre ne possède aucun moyen de rétablir l'ordre dans les articles qu'elle a votés, et de se garantir de la confusion inséparable d'un débat où tout s'improvise, les discours, les propositions et les rédactions. »

Pour obvier à cet inconvénient, qui se fait surtout sentir dans la discussion de projets d'une longue étendue, M. Vivien propose de décider que les amendements seront communiqués dans les vingt-quatre heures à l'avance à la commission, et que, de droit, ils lui seront renvoyés quand elle en fera la demande. Lorsque des amendements auront été adoptés, il propose de décider encore que la chambre peut ordonner, après le vote des articles, le renvoi de la proposition à la commission pour qu'elle la révise et coordonne avant de la soumettre à la lecture qui, dans ce cas, doit précéder le vote de l'ensemble du projet. Lors de cette lecture, aucune question nouvelle ou déjà résolue par la chambre ne pourrait être agitée, et aucun amendement ne serait mis en délibération, à moins qu'il ne porte exclusivement sur la rédaction.

Une telle proposition aurait nécessairement pour effet d'introduire plus de régularité dans la discussion; et, à la considérer de près, elle se rapproche beaucoup de la forme des trois débats du parlement anglais. Elle conduit à l'obligation d'une troisième lecture avant le vote définitif; lecture qui peut encore provoquer des observations avant d'aborder l'urne du scrutin.

5. L'ordre de la parole est soumis à plusieurs règles. Dans les discussions, les Orateurs parlent alternativement

pour et contre; mais nul ne parle plus de deux fois sur la même question, à moins que la chambre n'en décide autrement. Aucun membre ne parle qu'après avoir demandé, de sa place, la parole au président et l'avoir obtenue. Il ne parle qu'à la tribune. — S'il s'écarte de la question, le président l'y rappelle. Si, après avoir été, deux fois dans le même discours, rappelé à la question, il continue à s'en écarter, le président doit consulter la chambre pour savoir si la parole ne sera pas interdite à l'Orateur pour le reste de la séance sur la même question. — Le président rappelle seul à l'ordre l'Orateur qui s'en écarte. Lorsqu'un Orateur a été deux fois rappelé à l'ordre dans le même discours, le président, après lui avoir accordé la parole pour se justifier, s'il le demande, doit consulter la chambre pour savoir si la parole ne sera pas interdite à l'Orateur pour le reste de la séance et sur la même question.

Il faut distinguer dans ces règles ce qui tient à la régularité et ce qui tient à l'ordre du débat, en d'autres termes, au rang suivant lequel les Orateurs parlent et à ce qui touche au bon ordre de la séance. Dans le premier cas, c'est, pour ainsi parler, une règle de méthode; dans le second, c'est une règle de discipline.

6. Dans les grandes discussions, il est passé en usage que les Orateurs se font inscrire d'avance sur des listes séparées, selon qu'il se proposent de parler pour ou contre le projet en discussion. Cette mesure a conduit à un inconvénient qui dénature le caractère du débat, et lui enlève son principal mérite d'utilité. Nous voulons parler des discours écrits qui, se produisant au milieu des discussions générales, interrompent la suite d'un débat vivement engagé.

Depuis longtemps on s'est plaint avec raison des discours écrits, parce qu'ils n'ont jamais ni suite, ni liaison, ni rapport les uns avec les autres; que rarement ils apportent de nouvelles lumières dans la discussion, et que toujours ils en ralentissent et en refroidissent la célérité. Dès 1789, Mirabeau cherchait à les repousser des débats de l'Assemblée constituante; après lui, Benjamin Constant en a démontré tous les abus, et, en considérant tous les faits que l'histoire parlementaire peut produire à l'appui de leur opinion, il serait difficile de trouver un simple argument qui pût en justifier l'utilité.

Lors de la révision, qui fut faite le 25 août 1830, du règlement de la chambre des Députés, la commission proposait de les interdire de la discussion des articles, et lors de la proposition et de la discussion des amendements. Cette mesure les laissait néanmoins subsister pour la discussion générale; cependant elle fut combattue et rejetée. Deux arguments surtout furent opposés, qui méritent d'être rappelés. La proposition fut d'abord attaquée par un membre, comme inopportune et mal entendue. Le temps de cette innovation ne lui paraissait point encore venu; il fallait laisser nos mœurs constitutionnelles se former avant de l'accomplir. — Un autre membre voyait dans cette mesure une atteinte portée au droit qui appartient à chaque Député d'exprimer sa pensée comme il le peut, et comme il l'entend; il lui reprochait surtout de renfermer le droit des colléges électoraux dans un cercle plus étroit, puisqu'ils ne devaient porter leurs suffrages que sur des hommes capables d'improvisation.

« Voulez-vous, disait Benjamin Constant, que nos assem-

blées représentatives soient raisonnables? imposez aux hommes qui veulent y briller la nécessité d'avoir du talent. » — « La méthode des discours écrits est vicieuse en elle-même, disait Mirabeau ; elle ne fera jamais des hommes de force dans une assemblée politique; elle favorise l'inertie de la pensée, et, comme l'habitude de se faire porter, elle jette dans l'engourdissement et l'indolence. »

En Angleterre et aux États-Unis, il n'est pas permis de lire un discours écrit. Ceux qui n'ont pas le talent de la parole communiquent des faits, fournissent des arguments aux Orateurs habituels; c'est le meilleur moyen de les faire valoir et de leur faire produire des résultats utiles à la délibération. Il serait à désirer que cette sage coutume s'introduisît enfin dans le parlement français. Nos mœurs constitutionnelles sont assez formées et assez avancées aujourd'hui, pour qu'une telle innovation n'y trouvât plus de résistance, et les colléges électoraux ne seraient pas obligés de circonscrire leurs choix, dès lors qu'ils éliraient des hommes assez sages pour sacrifier une question d'amour-propre personnel à une question d'utilité générale.

C'est déjà un commencement d'amélioration que de voir M. Vivien proposer d'exclure les discours écrits de la discussion des articles d'un projet de loi; par ce moyen le débat en acquerra plus de rapidité et de clarté.

7. Les ministres seuls, aux termes de l'article 46 de la Charte, doivent obtenir la parole dans les chambres toutes les fois qu'ils la demandent. — Les rapporteurs des commissions n'ont pas, en cette qualité, de priviléges particuliers sur tous les autres membres; la parole ne leur appartient que, lorsqu'après l'avoir demandée, ils l'ont obtenue.

(Séance de la chambre des Députés du 10 avril 1837.)

8. Un membre peut-il donner lecture de l'opinion d'un membre absent? Cette question s'est élevée à la séance du 30 mars 1827, et lors de la discussion du projet de loi sur l'autorité des arrêts rendus par la cour de cassation, après deux pourvois. A ce sujet, M. le président fit l'observation suivante : « Dans cette enceinte, les opinions sont individuelles; chacun en répond, et l'on ne peut émettre à la tribune que des opinions dont on a la responsabilité devant la chambre et même en dehors, en tant que nous relevons de l'opinion publique. Par conséquent, il ne faudrait pas que l'on échappât à cette responsabilité, en faisant lire un discours d'un Député absent par un Député présent, à moins que celui qui le lit ne déclare qu'il a lu le discours, qu'il en approuve les principes, qu'il en répond; en telle sorte qu'il puisse être soumis au rappel à l'ordre, qui doit pouvoir.s'adresser au lecteur comme à l'auteur. » En suite de cette observation, le membre qui demandait à lire le discours déclara qu'il adoptait les principes qui y étaient professés, ainsi que la manière dont ils étaient développés, et qu'il en assumait toute la responsabilité. — A cette condition il fut admis à lire le discours de son collègue.

9. Les règlements prescrivent que la discussion générale ne peut commencer que vingt-quatre heures après la distribution du rapport de la commission. La raison de cette règle est de donner à tous les membres de l'assemblée le temps nécessaire d'examiner le rapport, afin de ne point engager une discussion par surprise, et de l'ouvrir en toute connaissance de cause. — Cependant, le 6 juin 1835, et dans la même séance où un rapport de commission ve-

nait d'être lu, la chambre des Pairs décida qu'elle ouvrirait immédiatement la discussion du projet de loi. Cette décision fut attaquée comme contraire au règlement, et, après un débat assez prolongé, la délibération fut renvoyée à la séance suivante. — La même difficulté se reproduisit durant la session de 1836, à la séance du 19 mai; la chambre des Pairs décida d'ouvrir la discussion immédiatement après le rapport, et la discussion fut ouverte et suivit son cours. Néanmoins, M. le baron Mounier crut devoir faire des réserves dans l'intérêt de la règle, et le débat engagé en suite de ses observations porte à induire que la décision n'a dû avoir de valeur que pour le moment, sans tirer à conséquence pour l'avenir. — Dans les délibérations de la chambre des Députés, on trouve une circonstance de pareille nature, qui s'est produite à la séance du 22 février 1837, et à l'occasion du projet de loi relatif à la garde nationale de Paris. Un supplément de rapport avait été distribué dans la même séance où la discussion du projet devait s'ouvrir; plusieurs membres demandèrent le renvoi de la discussion à la séance suivante, pour obéir à la prescription de l'article 62 du règlement; après un débat assez animé sur cet incident, la discussion fut renvoyée au lendemain. — Il est à remarquer, dans cette dernière espèce, qu'un premier rapport, depuis longtemps, avait été distribué, et qu'il s'agissait seulement d'un supplément de rapport. La règle néanmoins fut maintenue et observée.

10. Les règlements de la Belgique et de l'Espagne ont adopté, sur le mode et l'ordre de discussion, un système semblable à celui qui est suivi aujourd'hui en France; quelques différences portent seulement sur des détails qui

ne sont pas de nature à influer gravement sur les délibérations.

Nous avons expliqué ci-dessus la division des trois débats suivie dans le parlement anglais ; elle constitue un système particulier dont il nous reste à rappeler ici quelques règles spéciales, qui se lient surtout à l'ordre de la parole.

Quand l'Orateur occupe le fauteuil, tous les membres sont tenus d'être assis et à leur place. Lorsqu'un membre veut parler, il doit se lever à sa place, et, découvert, s'adresser, non à la chambre ou à quelques membres, mais à l'Orateur. Tant qu'il parle, on ne peut rien faire mettre aux voix ; il doit être écouté jusqu'au bout, à moins que la chambre n'en décide autrement. — Personne ne peut parler plus d'une fois sur un bill dans la même séance, ou même dans une autre séance, si le débat a été remis à un autre jour ; mais, si le bill est lu plus d'une fois dans le même jour, il peut parler à chaque lecture, parce que chaque lecture est considérée comme remettant de nouveau toute la question sous les yeux de la chambre, comme étant une nouvelle discussion. Il est de règle qu'on doit éviter de désigner les membres de l'assemblée par leur nom propre ; on se sert de désignations qui peuvent être aussi significatives, sans avoir l'inconvénient de faire un appel à l'amour-propre des individus. Le nom du Roi ne doit jamais être mêlé au débat.

CHAPITRE VI.

DU VOTE.

« Débattre et voter, dit Bentham, sont deux opérations distinctes. La dernière ne doit commencer que lorsque la première est finie. » Aussi, dans tout débat parlementaire, le vote n'arrive-t-il que comme conclusion de la discussion.

Voter, c'est exprimer une opinion; c'est donner ou refuser son consentement à une mesure proposée. — Si l'unanimité était toujours possible dans les décisions humaines, la loi devrait être l'expression de l'unanimité des volontés, ou plutôt alors la loi ne serait plus nécessaire.

L'unanimité étant impossible, et la théorie des majorités graduées pouvant, dans l'application, conduire à des résultats contraires à la liberté, il est reçu comme principe constitutionnel que la simple majorité suffit pour créer la loi. « Toute loi, dit l'article 16 de la Charte, doit être

discutée et votée librement par la majorité de chacune des deux chambres. »

La règle étant posée, les chambres sont restées libres de déterminer la forme suivant laquelle elles expriment leurs votes; elles ont adopté deux modes distincts : le vote par assis et levé, le vote par la voie du scrutin secret.

Peu de sujets renferment, plus que celui-ci, des questions importantes et difficiles, parce qu'il touche de plus près que nul autre à la liberté des assemblées parlementaires. Le vote doit être une expression libre de la volonté de chacun; la réunion de tous les votes doit, en résultat, faire connaître le vœu général; et ce vœu devant se produire comme une règle de justice et de vérité, toutes les formes à suivre doivent tendre à lui imprimer ce caractère.

Nous divisons ce chapitre en deux sections : la première consacrée au *quorum*, ou nombre des membres dont la présence est nécessaire à la validité des délibérations; la seconde, au vote par assis et levé, et au vote par scrutin secret.

SECTION PREMIÈRE.

Du Quorum.

1. L'article 16 de la Charte, qui dispose que la loi doit être votée par la majorité de chacune des deux chambres, soulève une grave question, tranchée plutôt en fait que résolue par autorité de raison et par application de principes. — Le doute existe encore aujourd'hui sur le point de savoir si cet article exige la majorité absolue de tous les membres qui composent l'assemblée, ou seulement telle majorité qu'il conviendrait à une chambre de déterminer elle-même.

Dans le règlement de la chambre des Pairs, arrêté en 1814, il était dit, article 6 : « A l'heure indiquée (pour l'ouverture de la séance), si le tiers au moins des Pairs est présent, le président déclare que la séance est ouverte. » On inférait de cette disposition qu'il suffisait de la présence du tiers des membres pour valider toutes les opérations de la chambre. — Lorsqu'en 1833, et sur le rapport de M. le baron Mounier, il fut procédé à une révision du règlement, on comprit la nécessité de rectifier cette disposition par une rédaction moins ambiguë et plus explicite. L'article 6 fut remplacé par l'article 48, ainsi conçu : « La chambre ne peut prendre une délibération ni procéder à une élection que lorsque le tiers des Pairs ayant voix délibérative est présent. » Ainsi la chambre des Pairs n'a jamais cessé de croire que, quels que fussent les termes de l'article 16 de la Charte, ils ne portaient point empêchement à ce qu'une chambre déterminât elle-même le chiffre de sa majorité.

La chambre des Députés, au contraire, a toujours donné à cet article une interprétation tout opposée. Dans son règlement primitif, adopté le 25 juin 1814, elle avait arrêté cette règle : « La présence de la majorité des Députés des départements est nécessaire pour la validité des votes de la chambre, » et cette disposition s'est maintenue en vigueur jusqu'à ce jour.

En 1817, M. de Serre proposait d'admettre comme suffisant le nombre de soixante membres présents ; sa proposition ne fut pas accueillie.

Le 15 novembre 1831, M. Parant présenta à la chambre des Députés une proposition tendant à décider que le tiers des Députés présents suffisait pour valider les votes de la

chambre. La proposition fut retirée par son auteur dans la même séance. — M. Parant la représenta de nouveau dans la session de 1832; il en développa les motifs à la séance du 11 février 1833. Elle fut écartée, non suivant la formule ordinaire, déclarant que la proposition n'était pas prise en considération, mais par la question préalable. — Ainsi la dissidence des opinions entre les deux chambres est bien manifeste.

Dans son rapport du 2 avril 1838, M. Vivien pose aussi la question qu'on élève sur l'article 16 de la Charte. Sans chercher à la résoudre, il fait valoir les considérations qui rendent nécessaire que les Députés se trouvent nombreux aux séances, et propose de maintenir la règle qui exige la présence de la majorité des Députés admis, pour valider les votes de la chambre. Seulement, la nécessité de cette règle lui a paru moins impérieuse pour la discussion des articles. Dans ce cas, le débat et le vote peuvent avoir lieu valablement en présence de cent cinquante membres; mais pour éviter toute surprise, la commission dont M. Vivien est l'organe attribue à vingt membres le droit de s'opposer à ce que la délibération continue hors de la présence de la majorité.

M. Jollivet, au contraire, proposerait d'adopter la règle posée dans l'article 48 du règlement de la chambre des Pairs, et il irait même jusqu'à demander que le *quorum* fût fixé à quarante membres, comme dans la chambre des Communes[1]. Cette divergence dans les opinions doit faire comprendre toute l'importance qui s'attache à la question,

[1] Le *quorum* de la chambre des Communes est aujourd'hui fixé à vingt membres seulement. — Dans la chambre des Lords, la présence

élevée sur l'article 16 de la Charte; la solution dépend de l'interprétation qu'il faut donner aux termes de cet article.

2. Lorsque la Charte dit que la loi doit être délibérée et votée par la *majorité* de chacune des deux chambres, le plus simple raisonnement conduit à entendre par « majorité » *le plus grand nombre* des membres qui composent la chambre. Or, l'unanimité ne pouvant être raisonnablement exigée, la majorité étant toujours un terme relatif, déterminé par un chiffre fixe et absolu, *le plus grand nombre* doit être représenté par le chiffre qui s'éloigne le moins de l'unanimité. Ainsi, quatre cent cinquante-neuf membres sont appelés à siéger dans la chambre des Députés; l'unanimité serait représentée par le chiffre absolu de quatre cent cinquante-neuf votes conformes sur une question donnée. Ce chiffre détermine dès lors la majorité, parce que celle-ci doit s'en rapprocher le plus possible; quatre cent cinquante-huit suffrages conformes formeront une majorité. En descendant graduellement au-dessous de ce dernier chiffre, on trouvera encore, et successivement, des majorités jusqu'au moment où l'on arrivera à la limite qui fera disparaître toute majorité, pour ne plus tracer qu'une ligne de démarcation entre deux parties rendues égales. Maintenant il y a égalité de part et d'autre, il y aura partage d'opinions; il doit y avoir doute dans le jugement. Affaiblissez d'une unité seulement l'une des deux parties égales, ajoutez cette unité à l'autre partie, l'équilibre est rompu, le partage cesse, une majorité est formée. Si donc on prend ce chiffre ainsi composé comme terme le plus élevé de la majorité

de trois membres suffit pour valider un vote. (Voir Rapport de M. le baron Mounier, chambre des Pairs, séance du 4 juin 1835.)

nécessaire, le vœu de la Charte est réalisé, l'esprit de cet acte est satisfait, son texte est exécuté.

Est-il nécessaire d'ajouter que, sur quatre cent cinquante-neuf membres qui composent l'assemblée, on ne saurait trouver une majorité valable dans un nombre qui serait inférieur à la moitié plus un de ce chiffre? Qu'on veuille bien ne pas oublier que la Charte dit : *La majorité de chacune des deux chambres*, c'est-à-dire de chacune considérée eu égard à la totalité des membres qui la composent. La Charte précise ainsi le terme absolu qui détermine le terme relatif de la majorité. Dès lors, le terme absolu de la chambre des Députés étant quatre cent cinquante-neuf détermine la majorité relative de deux cent trente. Le terme absolu de la chambre des Pairs, bien que variable par la faculté accordée au Roi de créer des Pairs quand il le juge convenable, ce terme absolu est fixé par le nombre total des membres qui composent l'assemblée, et ce nombre détermine la majorité relative nécessaire à la validité des opérations de la chambre.

3. L'article 16 de la Charte étant ainsi expliqué, peut-on soutenir, comme l'a toujours pensé la chambre des Pairs, et comme toujours la chambre des Députés a refusé de le reconnaître, qu'il appartient à une chambre représentative de fixer arbitrairement elle-même le chiffre de sa majorité ?

En présence du texte formel de la Charte, le doute nous paraît impossible; la négative ressort évidemment des termes de l'article 16. Que si l'on oppose l'exemple, déjà ancien de la chambre des Pairs, de l'opinion émise en 1817 par M. de Serre, nous répondons que cet exemple n'est

pas une preuve; il constitue seulement un fait contraire à notre raisonnement. Nous n'essaierons pas de le justifier, nous pouvons entreprendre d'expliquer ce fait.

Et d'abord, quand M. de Serre proposait de réduire à soixante membres le *quorum* de la chambre des Députés, il était moins préoccupé du texte formel de la Charte que de la pensée de nationaliser en France toutes les formes de discussion du parlement anglais. Son esprit, vivement saisi, profondément pénétré des avantages de ces formes, ne poursuivait qu'une idée, ne voyait qu'un résultat : celui de changer les formes réglementaires de la chambre des Députés, en les remplaçant par une imitation aussi exacte que possible des règles suivies en Angleterre. Ainsi, il demandait les trois lectures, les comités facultatifs, et même l'emprisonnement contre les Députés qui troubleraient l'ordre, parce que l'emprisonnement, les comités facultatifs, les trois débats sont en vigueur dans le parlement anglais. Un *quorum* de soixante membres venait, dans sa pensée, comme conséquence nécessaire de tout le système qu'il avait préconçu.

Il suffit de lire le rapport de M. le baron Mounier pour s'apercevoir que la chambre des Pairs a cédé depuis longtemps à une préoccupation de même nature. De ce que l'article 16 de la Charte ne détermine pas numériquement le chiffre des membres de chaque chambre dont la présence est nécessaire pour rendre une délibération valable, on en infère qu'il a paru convenable de laisser à chacune des chambres la faculté de déterminer, par son propre règlement, quel était le nombre de ses membres dont la présence serait exigée pour valider ses actes; et parce que la Charte

créait en France deux grands corps politiques semblables à ceux qui résultent de la constitution anglaise, on conclut que le législateur avait remis à chacun de ces corps le soin de choisir la règle que la nature de leur composition leur conseillerait d'adopter.

« Le pacte constitutionnel, dit M. le baron Mounier, qui reproduisait, en France, les principaux traits de la constitution britannique, ne faisait qu'imiter, en ce point, ce qui existe chez nos devanciers dans le gouvernement représentatif. Personne n'ignore que les *quorum* fixés pour la validité des délibérations de l'une et de l'autre chambre du parlement ne sont point identiques; qu'il suffit, dans la chambre des Lords, de la présence de trois membres, et que la chambre des Communes, qui compte six cent cinquante-huit membres, délibérait lorsque quarante étaient présents : et si l'on objectait que ces nombres ont été déterminés par la constitution du pays, ou que ce sont du moins de ces usages antiques en quelque sorte plus respectés que des règles écrites, et identifiés avec les lois fondamentales, nous répondrions que loin qu'il en soit ainsi, nous venons de voir la chambre des Communes changer elle-même, et par une simple délibération réglementaire, la fixation de son *quorum*. Elle l'a changée, non pas, comme on serait tenté de le supposer, pour augmenter le nombre relativement si faible des membres qui doivent nécessairement concourir au vote des bills, mais au contraire pour le restreindre encore. La présence de vingt membres est aujourd'hui suffisante. »

Ainsi, c'est toujours une préoccupation de ce qui a lieu dans le parlement anglais, c'est toujours le désir d'en imi-

ter les formes de discussion; ce serait même, à la rigueur, la pensée d'en importer en France l'omnipotence entière et absolue. Mais on ne songe pas qu'entre mille points de dissemblance, il n'existe pas en Angleterre un texte écrit, un article en vigueur, qui prescrive la disposition insérée dans l'article 16 de la Charte; et que cet article, interprété avec les seules règles du simple bon sens, ne donne pas aux chambres le droit de déterminer elles-mêmes le *quorum* de leurs délibérations et de leurs votes.

La dissidence qui existe entre la chambre des Députés et la chambre des Pairs n'a-t-elle pas aussi la valeur d'un argument? N'est-ce pas une chose grave que de voir la première de ces chambres repousser, par la question préalable, la proposition qui lui est faite de suivre l'exemple de la chambre des Pairs?

4. Cette divergence d'opinions conduit à examiner la question de savoir lequel est le plus favorable à une bonne confection des travaux parlementaires, d'un *quorum* déterminé et restreint, ou d'un *quorum* aussi nombreux que possible.

« Quand il s'agit de faire une loi, dit Benjamin Constant, la réunion d'un grand nombre de législateurs est utile, parce que les lois doivent être le résultat d'une multitude d'idées; il faut que des hommes différents par leurs habitudes, leurs rapports et leurs positions sociales, mettent en commun le tribut de leurs réflexions et de leurs expériences. Ainsi, plus l'assemblée sera nombreuse, plus la discussion sera éclairée; plus les suffrages se rencontreront nombreux pour l'adoption, plus la loi sera réputée bonne, et présumée satisfaire aux intérêts qu'elle a eu en

vue de régulariser. Dans une réunion restreinte, il y a certainement une masse plus restreinte aussi de connaissances, de lumières, de capacités, que dans une réunion plus considérable. Dès lors, l'avantage paraîtrait devoir être du côté d'un *quorum* aussi nombreux que possible. »

D'autre part, on pourrait dire encore que, quand la loi détermine le nombre des membres qui doivent composer une assemblée, il y a présomption légale que la présence, que la libre intervention de chacun de ces membres est réputée nécessaire. Si un nombre moins considérable pouvait être suffisant, la loi, qui ne doit exiger que ce qui est indispensable, n'aurait demandé qu'un nombre moins élevé. Dès lors qu'elle a précisé le chiffre des membres qui doivent composer l'assemblée représentative, la présence de tous ces membres a été jugée utile à la bonne confection des lois.

Il est à remarquer que ceux qui demandent un *quorum* restreint le considèrent surtout comme une mesure de discipline plutôt que comme une règle utile à la bonne confection des travaux parlementaires.

Ainsi, dit-on dans ce système, un *quorum* nombreux exige la présence d'un grand nombre de membres : si quelques-uns manquent, les affaires sont suspendues, entravées. Il est plus difficile d'obtenir une exactitude régulière de la part d'un grand nombre que de la part d'un petit nombre; donc il faudrait que l'assemblée pût procéder à ses travaux à l'aide seulement d'un petit nombre. — Dans ce système, la forme a plus d'importance que le fond, la quantité plus de valeur que la qualité, et l'on ne fait nulle diffi-

culté de transférer à la minorité le pouvoir qui ne doit appartenir qu'à la majorité seule.

Un tel système est tout à l'avantage du pouvoir ministériel, qui peut alors s'assurer en pleine sécurité une majorité exacte et complaisante. Par la raison qu'une assemblée pourra délibérer et voter avec un petit nombre de membres, la vigilance du ministère saura stimuler l'assiduité de ses partisans, et profiter de toutes les surprises qu'il sera possible d'enlever en l'absence de la véritable majorité.

Il nous semble que la difficulté réside moins dans la question de savoir s'il faut un *quorum* plus ou moins nombreux, que dans l'ordre à suivre dans les travaux, pour leur faire produire des résultats utiles. Ainsi, nous concevons très-bien qu'une assemblée de cent personnes, composée en majorité de militaires, de négociants, de financiers, sera beaucoup moins propre à établir une loi d'organisation judiciaire qu'une réunion de dix magistrats seulement. Mais, par la raison qu'une chambre parlementaire réunit les capacités, les positions, les spécialités les plus diverses, il nous paraîtrait plus rationnel de chercher à employer utilement chacune de ces spécialités plutôt que de les laisser confondues dans la masse générale, en se bornant à réduire le chiffre obligatoire de cette masse.

Ainsi, que les hommes de spécialités soient chargés de l'examen préliminaire des lois, qu'ils en élaborent les détails, qu'ils en résument l'ensemble, de manière à ne plus porter devant l'assemblée générale qu'une question dégagée de toutes difficultés; alors la discussion publique sera plus simple, plus rapide, et le vote interviendra avec toute

connaissance de cause; mais que ce vote soit donné avec la plus grande majorité que possible, parce que cette majorité doit représenter le pays, et que très-difficilement, en France, on s'habituerait à respecter, comme loi, un acte qui serait produit par le seul concours de vingt ou trente suffrages. Le militaire qui vote une loi de procédure, le financier qui vote une loi militaire, n'expriment certainement pas une opinion qui tienne à leurs connaissances spéciales; mais, représentants des intérêts de la nation, ils approuvent, dans l'intérêt du pays, des actes pour lesquels ils ont, à ce titre, reçu un mandat valable et suffisant.

5. Si l'idée que nous exprimons ici était accueillie, elle ferait cesser la difficulté élevée sur l'article 16 de la Charte. Alors, en effet, dans un assez grand nombre de cas, les discussions marcheraient avec plus de célérité, et la présence de la majorité n'étant nécessaire que pour exprimer un vote, on ne comprendrait pas que les membres de l'assemblée pussent avoir la pensée de se dispenser d'une opération qui est le but principal du mandat qui leur a été donné. D'ailleurs, il en faut convenir, la Charte sur ce point n'est pas exigeante. En demandant seulement la présence de la majorité, c'est-à-dire de la moitié plus un, elle accorde qu'une loi soit valablement votée quand elle a réuni le quart des suffrages de l'assemblée. Or, dans une telle proportion, il est difficile de croire que si l'exactitude est considérée comme un devoir nécessaire, les suffrages qui adopteront la loi ne soient des suffrages éclairés.

6. C'est par imitation de ce qui a lieu dans le parlement anglais, qu'on a proposé de réduire, en France, le *quorum* des assemblées législatives, et il est remarquable de voir

les États-Unis, qui ont emprunté à l'Angleterre toutes les formes qui règlent les travaux de leur Congrès, répudier cependant celle qui est relative au nombre des membres nécessaires pour valider ces travaux. La constitution des États-Unis porte (art. Ier, sect. v, § 1er) : « Une majorité de chaque chambre suffira pour traiter les affaires ; mais un nombre moindre que la majorité peut s'ajourner de jour en jour, et est autorisé à forcer les membres absents à se rendre aux séances, par telles pénalités que chaque chambre pourra établir.

Ainsi, la majorité seule valide les opérations législatives, la minorité n'a que le pouvoir de prendre les mesures de rigueur nécessaires pour forcer les absents à assister aux travaux du Congrès.

La constitution belge est plus explicite encore sur ce point que la Charte de 1830. Elle décide, art. 38 : « Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages..... En cas de partage des voix, la proposition mise en délibération est rejetée. Aucune des deux chambres ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie. »

La constitution espagnole du 18 juin 1837 contient une disposition analogue. « Les résolutions, dit l'article 58, se prendront à la pluralité absolue des voix dans chacun des corps co-législatifs ; mais pour voter les lois la présence de la moitié plus un de la totalité des Députés est indispensable. »

Ainsi la règle généralement adoptée est celle qui est observée, en France, par la chambre des Députés. L'exception appartient à l'Angleterre seule.

SECTION DEUXIÈME.

Du Vote par assis et levé et du Vote au scrutin secret.

1. Dans nos premières assemblées législatives, la votation avait lieu de deux manières : les voix étaient recueillies par assis et levé ; en cas de doute, il était procédé à un appel nominal sur une liste alphabétique vérifiée et signée par tous les membres du bureau. A l'appel de son nom, chaque membre exprimait son opinion à haute voix, par *oui* ou par *non* seulement ; les secrétaires de l'assemblée recueillaient ainsi les suffrages et en faisaient connaître le résultat. Ce système fut observé jusqu'à la constitution de l'an III ; à cette époque, et par suite du mouvement réactionnaire qui se manifestait, le vote à haute voix fut remplacé par le scrutin secret, et ce mode est resté en vigueur jusqu'à nos jours.

Dans l'état actuel des formes parlementaires, le vote par assis et levé est tout à la fois un vote sommaire et un vote définitif, selon qu'il s'agit de statuer sur les articles d'une loi, ou de délibérer sur une proposition spéciale ; le vote au scrutin secret est toujours définitif.

Les chambres votent par assis et levé : 1° lorsqu'il y a lieu de décider des réclamations d'ordre du jour, de priorité, de rappel au règlement ; 2° de statuer par voie de question préalable ; 3° de délibérer sur des propositions incidentes ou sur des rapports de pétitions. Dans ces divers cas, le vote est définitif, à moins que vingt membres ne

demandent à le remplacer par le scrutin secret, ou ne demandent encore ce scrutin après une première épreuve. Il est sommaire, lorsqu'il a pour objet de faire connaître l'opinion de l'assemblée sur chacun des articles qui composent un projet de loi ou sur des amendements proposés. Toute proposition, ayant une loi pour objet, est votée, dans son ensemble, par la voie du scrutin secret.

2. Le vote par assis et levé sert à décider, soit des questions principales, soit des questions qui s'élèvent incidemment durant le cours d'une discussion principale, et sur lesquelles l'assemblée exprime son opinion à l'aide d'une formule particulière, dont son vote a pour objet de consacrer l'effet. « Il est nécessaire, dit Jefferson, que toute assemblée parlementaire ait, pour opiner, certaines formes tellement combinées qu'elle puisse disposer convenablement de toutes les propositions qui sont dans le cas de lui être faites. » Aussi, l'article 28 du règlement de la chambre des Députés porte-t-il que les réclamations d'ordre du jour, de priorité et de rappel au règlement ont la préférence sur la question principale et en suspendent la discussion. La question préalable, ajoute cet article, c'est-à-dire, celle qu'il n'y a lieu à délibérer, est mise aux voix avant la question principale.

Cette formule de la *question préalable* ne présente pas à l'esprit une idée facile à saisir et qui en fasse assez nettement comprendre le caractère essentiel. Durant la session de 1815, à la séance du 4 novembre, M. Clausel de Coussergues demandait qu'elle fût remplacée par une formule qui eût plus de précision et de clarté; mais sa proposition ne fut pas accueillie. — Cette formule est d'origine anglaise, elle a été introduite dans les formes du parlement britan-

nique, en 1604, par le chevalier Henry Vane; elle sert à exprimer qu'une motion est regardée comme inutile ou comme intempestive, et qu'il y a lieu dès lors d'empêcher qu'elle ne soit pour le moment discutée.

« Lorsqu'il y a une question quelconque devant la chambre, dit Jefferson, tout membre a le droit de proposer une question préalable, c'est-à-dire, que la chambre soit consultée pour savoir si la question qui l'occupe (appelée question principale) sera présentement mise aux voix. Si cette question passe à l'affirmative, la question principale doit être mise sur le champ aux voix, et personne ne peut parler ultérieurement sur cette question, soit pour changer, soit pour ajouter.— La motion de la question préalable étant faite et appuyée, la question que le président doit mettre aux voix est celle-ci. La question principale sera-t-elle maintenant mise aux voix? Si les *non* l'emportent, la question principale n'est pas mise aux voix. »

La jurisprudence du parlement anglais a admis, sur la manière d'entendre ou d'appliquer la question préalable, des précédents d'une telle subtilité qu'ils s'accommoderaient difficilement à la forme des débats de nos assemblées françaises. Nos règles parlementaires ont emprunté ce que la question préalable a de caractéristique, mais n'admettent pas les diverses nuances reconnues chez nos voisins.

Dans quelques mots rapidement prononcés à la séance du 16 mars 1837, M. le président Dupin a clairement défini le sens suivant lequel il faut entendre la question préalable. La chambre des Députés discutait alors le projet de loi relatif à l'instruction primaire; un amendement était présenté, et plusieurs membres demandaient qu'il fût

écarté par la question préalable. « Je demande la parole contre la proposition de la question préalable, dit M. Dupin, parce que l'emploi de ce mode est d'une grande importance au sein de la chambre, et qu'il faut le réserver pour les occasions qui réellement devraient emporter refus de discussion ; ensuite, parce que l'abus de cette même question préalable, dans les occasions qui n'auraient pas ce caractère, ne serait qu'un moyen indirect d'enchaîner la liberté de la chambre et l'indépendance de ses membres, quant aux discussions. Je dis que la question préalable est un grand moyen au sein de la chambre ; et, en effet, la question préalable veut dire : il n'y a pas lieu à délibérer. Il faut donc une puissante évidence ; il faut qu'il y ait, pour ainsi dire, un soulèvement général contre une proposition, à raison de son opposition directe à la loi fondamentale et à l'ordre public, pour demander la question préalable, et ici je dis que tel n'est pas le caractère de l'amendement en discussion..... » La question préalable, mise aux voix, fut rejetée.

Ainsi lorsqu'elle est adoptée par assis et levé, elle implique non-seulement qu'il n'y a pas lieu à délibérer sur la motion, mais encore que celle-ci est contraire à l'ordre public ou à la loi fondamentale.

3. Nous avons examiné au commencement de ce chapitre la règle écrite dans la Charte, qui prescrit que toute loi doit être votée par la majorité de chacune des deux chambres. Dans son application cette règle a soulevé une difficulté qui mérite d'être signalée.

Dans la séance du 31 janvier 1837, la chambre des Députés, discutant un projet de loi sur l'administration commu-

nale, immédiatement après le vote d'un article, plusieurs membres firent observer que la chambre n'était plus en nombre valable pour délibérer. Vérification faite, l'insuffisance du nombre fut reconnue et constatée; plusieurs membres s'écrièrent que dans ce cas le vote était nul.

M. Guizot, membre de la chambre, et alors ministre de l'instruction publique, prend la parole, et répond que si quelqu'un pense que la chambre n'est pas en nombre, l'observation doit être faite avant le vote. Mais une fois que le vote est fait et qu'il a été proclamé, il est acquis; et, si l'on découvre que la chambre n'est pas en nombre, cette circonstance peut empêcher la continuation de la délibération, mais n'infirme pas les décisions prises. Admettre le principe contraire, ajoute-t-il, ce serait s'exposer à une foule d'inconvénients, et faire planer une perpétuelle incertitude sur les actes de l'assemblée. — Un autre membre appuie cette opinion, en ajoutant que quelques membres seraient toujours maîtres d'invalider une décision, en sortant après qu'elle vient d'être rendue.

Cette doctrine est-elle exacte? ne conduirait-elle pas au contraire à énerver la force de la règle constitutionnelle, écrite dans l'article 16 de la Charte?

Aux termes de cet article, un vote n'est valable qu'à deux conditions essentielles : qu'il soit donné librement, qu'il soit donné par la majorité; donc, sans liberté ni majorité, point de vote possible. La majorité devient ainsi un élément constitutif du vote; elle contribue à le former, à lui donner sa force virtuelle; là où elle manque, il n'est plus qu'une insuffisante expression d'un certain nombre de volontés individuelles.

Maintenant, la supposition qu'un fait matériel existe peut-elle être équivalente à l'existence même du fait? Non, certainement; et c'est avec raison que Voltaire a dit quelque part : « La vérité est dans les choses, et non dans l'esprit qui les juge. » Toutes les suppositions possibles ne feront jamais que ce qui n'est pas soit, qu'on puisse suppléer à l'absence d'un état numérique donné, parce qu'on supposera qu'il existe. Arguer de cette supposition pour expliquer la bonne foi, nous le concevons; mais pour soutenir, pour démontrer qu'elle doit produire un effet aussi fort, aussi valable que si le fait même eût existé, c'est vouloir donner aux fictions la puissance virtuelle qui n'appartient qu'aux réalités.

Un vote donné en l'absence de la majorité manque d'un de ses éléments nécessaires; ce n'est plus un vote. Dire qu'une fois qu'il est exprimé il est acquis à la délibération, c'est autoriser qu'une erreur de forme fasse violence à la vérité; dire encore, comme dans l'espèce dont il s'agit, que des membres seraient toujours maîtres d'invalider une décision en sortant après qu'elle aurait été rendue, c'est faire croire que ces membres ne reculeraient pas devant des actes de fraude ou de mauvaise foi; dans tous les cas, c'est baser la solution de la difficulté sur des arguments que la raison et la dignité parlementaire doivent également repousser.

Pour nous, au contraire, nous n'hésitons pas à penser que, lorsqu'après un vote, il est immédiatement reconnu que l'assemblée n'était plus en nombre suffisant pour délibérer, le vote est nul, et doit être recommencé. Nous cherchons en vain les inconvénients qui résulteraient d'une opération

ainsi reprise; nous en voyons un grand dans l'opinion qui a prévalu à la séance du 31 janvier 1837, et qui a consacré le système soutenu par M. Guizot. Ce système substitue la fiction à la réalité; il tend à favoriser les surprises; il peut ainsi porter de graves atteintes à la force et à la dignité des lois.

4. Après le vote par assis et levé, qui sert à faire connaître l'opinion de l'assemblée sur les articles d'une loi ou sur les amendements proposés, il est toujours voté, par la voie du scrutin secret, sur l'ensemble de la loi. — Alors même que tous les articles qui composent un projet auraient été rejetés pas assis et levé, il n'en devrait pas moins être procédé, sur l'ensemble, par la voie du scrutin secret. Ce point de jurisprudence parlementaire n'est plus aujourd'hui contesté; en 1834, et alors que le précédent commençait à se poser, il souleva une discussion qui donna à M. le président Dupin l'occasion d'expliquer l'utilité de cette règle. A la séance du 3 mai 1834, la chambre avait repoussé, par assis et levé, tous les articles d'un projet de loi d'intérêt local; au moment d'ouvrir le scrutin, un membre fit remarquer que la chambre s'exposerait à adopter ce qu'elle aurait rejeté. « Le scrutin secret, répondit M. le président, a ses mystères; il a offert quelquefois des résultats qui trompent toute espèce de prévision : tel projet de loi, approuvé d'abord, adopté par assis et levé, a quelquefois été rejeté au scrutin secret. Le contraire pourrait avoir lieu; mais il n'en est pas moins vrai qu'il faut aller au scrutin : c'est le dernier refuge de la conviction et de la liberté des votes. »

Ces paroles expliquent la raison de la règle, mais elles pourraient donner lieu d'examiner jusqu'à quel point le

scrutin secret se concilie avec le principe de vérité qui devrait dominer dans toutes les formes parlementaires. Après un vote par assis et levé, le scrutin secret ne devient-il pas un non sens? ne tend-il pas à établir quelquefois une contradiction fâcheuse dans l'expression des opinions de l'assemblée?

Et, d'abord, ne serait-ce pas une question qui mériterait d'être examinée, que celle de savoir si, en matière de lois, le vote ouvert ou public ne devrait pas être préféré au vote secret? — Aujourd'hui la publicité est devenue l'âme du gouvernement représentatif; c'est par la publicité qu'il obtient sa force la plus réelle, qu'il acquiert une puissance que l'opinion publique seule peut lui donner; aussi la liberté de la presse est-elle devenue l'une des plus solides garanties de l'ordre social.

A ne considérer la publicité que dans ses rapports avec les travaux parlementaires, nous voyons qu'elle a pénétré et qu'elle règne dans toutes les discussions importantes. — Avant 1830, la chambre des Pairs délibérait à huis-clos; dans la chambre des Députés, les adresses au Roi et les propositions parlementaires étaient discutées en comité secret, et les moindres circonstances suffisaient pour étendre cette mesure de précaution à d'autres débats. — Aujourd'hui, les comités secrets ne sont plus que de rares exceptions. Partout la discussion s'agite publiquement; les opinions se produisent en toute liberté, et souvent une parole prononcée à la tribune parlementaire retentit bientôt aux deux extrémités de la France, et va frapper de son écho toutes les capitales de l'Europe.

La discussion est publique, les votes même sont publics.

En effet, le vote par assis et levé n'est-il pas public, en ce sens qu'il fait connaître ceux qui adoptent et ceux qui n'adoptent pas la proposition débattue? L'action de se lever, à l'épreuve ou à la contre-épreuve, est une manifestation qui frappe tous les regards; elle indique ceux qui approuvent, ceux qui rejettent; les votants sont donc connus. Pourquoi dès lors faire suivre cette manifestation d'un vote secret?

Le vote par assis et levé fait connaître l'opinion de chacun des membres de l'assemblée; soumettre ensuite la question au scrutin secret, c'est vouloir confirmer ou contredire le résultat de ce premier vote. Si le scrutin approuve ce qui déjà a été approuvé, ou s'il rejette ce qui déjà a été rejeté, il est inutile; il n'ajoute aucune nouvelle force à la première décision; il fait perdre un temps qui eût pu être mieux employé. Si, au contraire, le scrutin secret contredit le vote par assis et levé, c'est-à-dire, si l'assemblée adopte par un vote couvert et secret ce qu'elle a rejeté par un vote public, il y a contradiction, changement funeste, parce qu'on ne sait plus où retrouver les caractères de la vérité. Peu importe que le dernier vote décide du sort de la loi; ce qui importe essentiellement, c'est que les décisions du législateur soient toujours, autant que possible, empreintes de cet esprit de raison et de justice qui seul peut faire la force des lois et obliger la conscience des hommes à reconnaître leur puissance. Ne pourrait-on pas dire qu'une loi rejetée par assis et levé, et adoptée au scrutin secret, serait frappée d'un vice originel qui en profanerait la sainteté?

Si nous ne craignions de donner les apparences d'un

paradoxe à une pensée qui cependant est vraie, nous dirions que les décisions d'une Assemblée législative sont, plus encore que les décisions des corps judiciaires, obligées d'être justes et à l'abri du moindre soupçon. En effet, les premières créent la règle qui domine la société; les secondes ne font que l'appliquer. Le législateur est comme une sorte de divinité, dont les paroles doivent toujours porter le caractère de la vérité; le juge n'est que l'interprète de la sagesse du législateur : or l'interprétation varie suivant les lumières ou la conscience des hommes.

Nous ne connaissons qu'une circonstance dans laquelle le vote secret puisse utilement remplacer le vote public, c'est lors que le pays est agité par de graves dissensions intestines; alors que les partis, livrés à toutes les inspirations désordonnées de leur violence, menacent la liberté des délibérants aussi bien que la tranquillité de la cité. Dans ce cas, le vote secret peut être une exception nécessaire; il devient un asile contre les écarts de l'opinion publique pervertie par des fauteurs de troubles et de discordes. Hors ce cas, le vote secret a ses inconvénients et ses dangers; il peut conduire au mensonge et couvrir souvent des manœuvres que la dignité parlementaire rougirait quelquefois d'avouer publiquement.

La vérité est aussi nécessaire au gouvernement représentatif que la liberté; ou plutôt elle est la règle morale qui fait produire à la liberté les résultats les plus utiles au corps social. La vérité vit surtout de publicité; et lorsqu'elle se produit conforme aux règles de la conscience, elle n'a rien à craindre du grand jour.

Le vote public a cet avantage, qu'il tend à donner plus

de force, plus de persévérance, plus d'élévation aux hommes qui siégent dans les assemblées représentatives. Alors, comme dit Bentham, la franchise des opinions concilie le respect de ceux même que l'on contrarie, et le courage de de l'esprit n'est pas moins honoré que la bravoure militaire.

Le vote public, remplaçant le scrutin secret, nous paraîtrait de nature à produire deux résultats principaux dont la valeur mérite d'être appréciée.

Le premier ferait disparaître cette chance de contradiction toujours fâcheuse quand elle se reproduit, et qui plane entre l'épreuve du vote par assis et levé et l'épreuve du scrutin secret. Quel homme oserait publiquement se contredire lui-même dans un court intervalle de temps où rien ne serait venu légitimer son changement d'opinion ?

Le second tendrait à soumettre les votants au tribunal de l'opinion publique : il les tiendrait ainsi dans le devoir par le frein de la conscience et de l'honneur. Il est utile que le pays soit mis à portée de connaître les principes habituels de ses mandataires; il est utile que les députés aient le courage de leurs principes; nos mœurs politiques ne pourraient ainsi que gagner à voir une complète franchise s'établir dans les débats parlementaires et dans les rapports nécessaires qui lient les électeurs et les élus.

5. Cependant, il faut le reconnaître, dans l'état actuel des habitudes prises, la substitution du vote public au vote secret ne saurait s'opérer d'une manière absolue; mais une transaction pourrait être adoptée, qui concilierait toutes les difficultés. Il suffirait de combiner les trois modes de

votation suivant des conditions déterminées. Ainsi, le vote par assis et levé serait maintenu comme vote sommaire ou définitif dans tous les cas où ce mode de recueillir les opinions est suivi. Le vote au scrutin secret, comme vote d'ensemble et toujours définitif, serait remplacé par le vote public exprimé à haute voix par OUI et NON seulement; le vote public deviendrait ainsi la règle générale Mais, de même qu'à côté de la règle qui prescrit la publicité des discussions est placée l'exception des comités secrets sur la demande de cinq membres, de même, à côté de la règle du vote public, serait placée l'exception du scrutin secret. Ainsi, dans le cas, par exemple, où vingt membres demanderaient le scrutin secret, ce dernier mode de votation remplacerait le vote public. — De cette manière, le principe de la publicité présiderait à toutes les opérations parlementaires, et le pouvoir législatif, pouvant toujours recourir à un moyen d'exception que les circonstances peuvent rendre utile, ne se trouverait pas désarmé en présence d'une situation critique où les opinions craindraient les haines ou les rancunes des passions politiques. — L'exécution du vote public s'opérerait rapidement en faisant un appel sur une liste signée par les membres du bureau, et sur laquelle les secrétaires inscriraient, en regard du nom de chaque Député répondant à l'appel, le vote affirmatif ou négatif par lui donné. Le recensement des votes serait opéré par les soins des membres du bureau. — Ce mode, dans sa simplicité, s'exécuterait beaucoup plus rapidement que le scrutin secret.

6. Il est curieux de remarquer que les pays qui ont emprunté aux assemblées françaises toutes leurs formes par-

lementaires se sont cependant abstenus d'imiter nos règlements en ce qui concerne le scrutin secret. Ainsi, le règlement de la chambre des Représentants belges, qui reproduit presque textuellement celui de notre chambre des Députés, s'en écarte sur le système de votation. Ce règlement prescrit le vote par assis et levé, et le vote par appel nominal à haute voix, sur l'ensemble des lois, et dans tous les cas où en France le scrutin secret est employé. Il prescrit encore que tout membre qui, présent dans la chambre lorsque la question est mise aux voix, s'abstient de voter, doit être invité par le président, après l'appel nominal, à faire connaître les motifs qui l'engagent à ne pas prendre part au vote. — Règle salutaire, qui, tout en respectant les opinions, ne tolère pas l'indifférence ou l'insouciance.

Le Sénat belge procède de la même manière. Là aussi, point de scrutin secret, mais un vote par assis et levé, suivi, le cas échéant, d'un vote public par appel nominal; là encore, tout membre présent dans la chambre, lorsque la question est mise aux voix, est tenu de voter, à moins qu'il n'en soit dispensé par l'assemblée pour les motifs qu'il expose. Si, après que ces motifs n'ont pas été admis, il s'obstine à ne pas voter, ou s'il sort, son suffrage est ajouté à la majorité des membres présents. Nouveau moyen d'empêcher une neutralité égoïste et toujours funeste aux intérêts publics.

En Espagne, la chambre des Députés procède aussi suivant le système de la publicité. Dans cette Assemblée représentative, trois modes de votation sont usités : 1° le vote par assis et levé, appelé vote ordinaire; 2° l'appel

membre qui n'a pas parlé sur la question peut prendre la parole avant que la mise aux voix de la négative n'ait eu lieu.

L'affirmative et la négative ayant été successivement mises aux voix et répondues, l'Orateur déclare, d'après le son des voix et selon qu'il en est convaincu, si les *oui* ou les *non* l'emportent. Alors la décision qu'il prononce est le jugement définitif de la chambre. Mais, s'il éprouve lui-même du doute, ou si, avant qu'aucun autre membre de la chambre n'y entre, ou avant qu'on ait fait une nouvelle motion, un membre déclare n'être pas satisfait de la décision de l'Orateur, celui-ci doit procéder à la division de la chambre.

On n'est plus à temps de réclamer contre la décision de l'Orateur, après qu'un membre absent est rentré, parce qu'on craint qu'une influence extérieure ne vienne agir sur l'expression de l'opinion; et après que la chambre a commencé une autre question, parce qu'on ne peut pas interrompre une discussion nouvelle pour revenir à une question décidée.

Dans l'intervalle du vote affirmatif au vote négatif, il est permis de prendre la parole sur la question mise aux voix; dans cet intervalle, un membre absent qui rentre dans la chambre, ou tout autre membre peut discuter de nouveau et même proposer des amendements par suite desquels le débat peut s'engager de nouveau, et la mise aux voix être différée. Alors, comme quelques personnes qui ont répondu *oui* peuvent être ébranlées dans leur opinion par les nouveaux arguments produits, l'affirmative doit être mise aux voix de nouveau.

Lorsqu'il est procédé à la division de la chambre, il faut que ceux qui sont de l'une des deux opinions exprimées au moment du vote par oui et par non sortent de la salle. L'Orateur nomme alors deux vérificateurs du côté des *oui* et deux du côté des *non*, qui commencent par compter ceux qui sont restés dans la salle et en font connaître le nombre à l'Orateur. Ils se placent ensuite de chaque côté de la porte et comptent les membres sortis à mesure qu'ils rentrent, et en rendent également le nombre au président; la majorité des voix décide de la question. En cas de partage, la proposition est rejetée. Si la division de la chambre fait reconnaître que l'assemblée n'est pas en nombre suffisant, la question reste en l'état où elle était avant la division, pour être reprise au même point à une séance suivante. — Au moment de la division, chaque membre est obligé de prendre part au vote, et l'on ne compterait pas dans une division celui qui ne se serait pas trouvé dans la chambre à ce même moment; ainsi un membre qui arriverait tout exprès pour voter ne serait pas admis [1].

Ce mode de voter, qui tient à un usage antique établi dans un temps où l'imprimerie n'était pas inventée et où

[1] Une circonstance bizarre de ce mode de votation, c'est qu'un membre peut être forcé de voter contre son opinion et pour l'opinion à laquelle il est opposé. « Si les membres, dit Hatsell, ont par inattention ou par quelque autre circonstance, négligé de sortir avant que la porte fût fermée, il n'est plus à leur option de voter comme ils veulent; ils sont comptés comme votant avec ceux qui sont restés dans la chambre, quoiqu'on sache que leur vote est contraire à leur inclination connue et avouée.» Hatsell, *Recueil des présidents de la chambre des Communes*.

l'art d'écrire était encore très-peu répandu, a été avec raison modifié par le Congrès américain. Là, les formes sont plus simples et conduisent au même résultat.

Dans le Sénat des États-Unis, la question est d'abord mise aux voix, comme en Angleterre, par l'affirmative et par la négative. En cas de doute, ou lorsqu'un cinquième des membres présents le demande, il est procédé à un appel nominal dans lequel les votes par oui et par non sont comptés. Alors tout membre appelé doit énoncer à haute voix, sans débat, par *oui* ou par *non*, son acquiescement ou son dissentiment à la question, à moins que, pour des raisons particulières, le Sénat ne le dispense d'exprimer son opinion. En cas de partage égal, la voix du président décide.

La chambre des Représentants procède de la même manière, et lorsqu'il y a lieu à l'appel nominal, l'Orateur désigne deux membres pour recenser les avis d'une opinion, et deux autres membres pour recenser les avis de l'opinion opposée.

Dans les deux chambres, une conséquence de l'appel nominal, c'est que les oui et les non sont consignés au journal (procès-verbal) de la chambre, avec le nom des votants, et le oui ou le non de chacun d'entre eux.

Le même système est observé dans le conseil représentatif de Genève. Le règlement de ce conseil prescrit deux modes simultanés : le vote par assis et levé, considéré comme vote sommaire, et le vote distinct que tout membre a droit de requérir. Le vote distinct se fait en répétant l'opération par assis et levé, et en comptant les membres de part et d'autre.

8. On voit, par tous ces rapprochements, que la France

seule use du scrutin secret, qui conduit non-seulement aux inconvénients que nous avons signalés ci-dessus, mais qui, de plus, est loin de donner une plus grande garantie d'exactitude et de célérité dans le mode de recenser les opinions.

En effet, dans la pratique parlementaire, un secrétaire de la chambre, étant censé faire l'appel, lit à haute voix, mais sans tenir note des absents, la liste des Députés ou des Pairs qui composent l'assemblée. Pendant cette lecture chaque membre, tantôt à son rang d'appel, tantôt longtemps après, reçoit deux boules : l'une blanche, devant désigner l'adoption; l'autre noire, devant désigner le rejet. Suivant qu'il adopte ou qu'il rejette, il dépose la boule nécessaire dans une urne spéciale, destinée à constater le scrutin; il dépose l'autre boule dans une urne destinée à constater le nombre des votants. Lorsque tous les membres présents ont voté, le secrétaire fait un réappel, c'est-à-dire qu'il lit une seconde fois toute la liste des membres de l'assemblée. Si quelqu'un qui n'aurait pas voté réclame le scrutin, il reçoit deux boules et procède selon que nous venons de le dire. Les boules déposées dans les urnes sont séparément comptées. L'urne des votants fait connaître le chiffre des membres qui ont pris part au vote. L'urne du scrutin, par le mélange des boules blanches et noires que l'on divise et que l'on compte séparément, fait connaître combien de voix se sont prononcées pour la proposition, combien contre; et ce résultat, recueilli par les secrétaires, est annoncé à la chambre par le président.

Ce mode fait perdre un temps très-long, et le préjudice est grave lorsqu'il faut quelquefois répéter la même opération plusieurs fois dans une séance. Il ne donne aucune

garantie d'exactitude. Supposez, en effet, que par une préoccupation étrangère à ce qui se passe dans la chambre, par oubli ou par distraction, un membre qui déjà aurait voté une première fois voulût voter encore; rien ne constate son premier vote, il peut être de bonne foi en affirmant qu'il n'a pas voté, et recevoir de nouveau deux boules qu'il dépose dans le scrutin. Il usurpe un droit qui ne lui appartient plus, puisqu'il en a usé. Si l'on veut considérer un instant l'espèce de désordre qu'occasionne le plus souvent dans la chambre des Députés le pêle-mêle des membres qui se présentent au scrutin, on reconnaîtra que l'hypothèse que nous avançons, bien que peut-être elle ne se soit point encore réalisée, n'est ni impossible ni hasardée.

Supposez encore qu'un membre se trompe dans la direction à donner à ses boules; son erreur est irrémédiable, son droit de suffrage est épuisé; admettez enfin qu'il oublie de déposer sa boule dans l'urne des votants ou dans celle du scrutin, ou bien encore qu'il dépose ses deux boules dans une seule et même urne; n'en résultera-t-il pas, au dépouillement, une différence qui viciera le vote, puisque les deux nombres qui se servent réciproquement de contrôle ne seront pas égaux? Lorsque ce cas se présente dans les scrutins de la chambre des Députés, s'il n'a pas d'influence sur le chiffre de la majorité, on le constate, mais on le néglige. Que ferait-on cependant, en présence d'une différence de cette nature, si la majorité n'était formée que par une ou plusieurs voix en petit nombre? Le scrutin ne serait certainement pas valable; il faudrait le recommencer : inutile perte de temps.

Ces erreurs, sans doute, se présenteront rarement,

mais ne suffit-il pas qu'elles puissent arriver une fois pour qu'il soit utile de les prévenir par des mesures qui donneraient une sûre garantie d'exactitude? Elles sont assez graves pour avoir préoccupé deux hommes dont nous pouvons invoquer ici l'autorité. Durant la session de 1820, Labbey de Pompières et Benjamin Constant avaient chacun présenté une proposition qui avait pour objet de régulariser le mode du scrutin secret. Frappé de cet inconvénient, qu'il n'existait aucun contrôle réel, Labbey de Pompières demandait qu'à côté de l'urne des votes un registre fût déposé sur lequel chaque votant devait s'inscrire avant de déposer son vote; Benjamin Constant modifiait cette proposition en demandant que deux secrétaires prissent note de chaque membre, à mesure qu'il viendrait voter, et qu'avant le dépouillement, le président proclamât le nom et le chiffre des votants. Après une assez longue discussion à la séance du 6 mars 1820, cette proposition fut rejetée.

Ce rejet ne prouve pas qu'elle fût inutile ou mauvaise; tout au plus prouverait-il qu'elle était inopportune, car la modification qu'on proposait constitue aujourd'hui surtout une des plus utiles améliorations qui puissent être introduites dans les règlements parlementaires.

CHAPITRE VII.

DES COMMUNICATIONS DES CHAMBRES ENTRE ELLES ET AVEC LE ROI.

1. Lorsqu'un ministre présente un projet de loi aux chambres, il est spécialement chargé *d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion*. Il est constitué en quelque sorte le tuteur et le guide du projet; il le suit et le surveille continuellement au milieu de tous les circuits parlementaires que ce projet doit parcourir. Si l'acte législatif est présenté, en premier lieu, à la chambre des Députés, le ministre est là, attentif à la discussion qu'il provoque, combattant ou adoptant les amendements proposés, et exerçant sa surveillance jusqu'au moment où le scrutin vient lui apprendre si la chambre adopte ou si la chambre rejette.

Dans le cas d'adoption, c'est encore le même ministre qui introduit le projet à la chambre des Pairs. Là, il renouvelle ses actes de tutelle et de vigilance au milieu des nouveaux

débats auquel le projet est soumis; il ne cesse de le surveiller qu'au moment où le vote de la chambre est prononcé.

Cette forme a une raison et un avantage. La raison, c'est que l'initiative royale ne peut agir sans l'intermédiaire d'un ministre responsable; l'avantage, c'est de donner au projet de loi un soutien officiel, toujours prêt à en faire valoir le mérite ou l'opportunité, toujours en mesure de le défendre contre des attaques injustes ou hasardées.

Il n'en est pas de même à l'égard des propositions parlementaires. Si, par exemple, un Député fait une proposition, il en développe lui-même les motifs; la chambre, après l'avoir prise en considération, en discute les articles; elle l'adopte, et la proposition devient une Résolution de la chambre. Mais comment cette Résolution ira-t-elle à la chambre des Pairs? Par qui les motifs en seront-ils exposés? par qui la discussion en sera-t-elle surveillée ou défendue? Aucune règle n'existe sur ces importantes questions.

Dans la pratique parlementaire, la chambre des Députés envoie sa Résolution par un messager d'État à la chambre des Pairs; celle-ci accuse simplement réception d'un message, sans en indiquer l'objet. De cette manière seulement la chambre des Pairs est saisie de la Résolution qui lui arrive, pour ainsi parler, comme un enfant perdu des débats de l'autre chambre; car personne ne l'accompagne pour en faire valoir les motifs, pour en soutenir la discussion, pour suivre, dans l'intérêt de l'acte législatif, les débats nouveaux auxquels il va être soumis.

Si la chambre des Pairs, après avoir discuté la Résolution, la rejette, elle n'en donne nul avis à la chambre des

Députés ; celle-ci n'entend pas parler de sa Résolution, qui va se perdre parmi les papiers inutiles. Si la chambre des Pairs n'introduit point d'amendements dans la Résolution ; si elle l'adopte sans en modifier le texte, après le scrutin d'adoption, le bureau de la chambre va présenter l'acte au Roi. La chambre des Députés n'est point informée du résultat de la discussion, et elle n'apprend officiellement que sa Résolution a été adoptée par l'autre chambre que lorsque la sanction royale est venue achever de lui donner l'autorité d'une loi.

Si, au contraire, la chambre des Pairs introduit des amendements qui rendent une nouvelle discussion de la chambre des Députés nécessaire, elle renvoie le texte modifié de la Résolution à cette Chambre par un messager d'État. Mais celle-ci n'est point instruite officiellement des motifs qui ont déterminé les amendements ; elle ignore les circonstances, les considérations qui ont le plus influé sur la décision prise. — Si cependant elle adopte les amendements proposés, le bureau de la chambre présente à son tour l'acte au Roi, et la chambre des Pairs ne connaît le résultat de ses propositions que lorsque la Résolution, devenue loi de l'État, est insérée dans le *Bulletin des lois*.— Si, après une nouvelle discussion, la chambre des Députés n'adopte pas tout en partie des amendements, elle renvoie la Résolution à la chambre des Pairs. Alors s'élève une sorte de conflit, par suite duquel il faut que l'une ou l'autre des deux chambres cède ; ou bien le projet, jugé très-utile au moment où il fut voté la première fois, va se perdre à toujours dans les cartons de la chambre qui résiste aux concessions.

La forme suivie à l'égard des Résolutions de la chambre des Députés s'observe de même à l'égard des projets proposés par la chambre des Pairs.

Ce mode, établi dès 1830, subsiste depuis lors; et, bien que d'assez fréquentes circonstances aient dû en faire re connaître les inconvénients, personne, dans les chambres, n'a encore songé à en faire le sujet d'une proposition de nature à introduire plus de régularité dans les rapports nécessaires qui lient les deux assemblées législatives. Ces assemblées sont placées, en ce qui concerne les discussions, dans un tel état d'isolement qu'on dirait que leurs travaux n'ont aucune sorte de connexité. Cette situation est fâcheuse, tant par rapport aux projets de loi présentés par le gouvernement que par rapport aux Résolutions que crée l'initiative parlementaire.

En ce qui touche les projets de loi, il est une foule d'occasions dans lesquelles il serait utile que les chambres eussent un moyen de conférer sur des questions ou des amendements de nature à les diviser et à faire désirer des conciliations ou des transactions nécessaires. Quant aux propositions parlementaires, l'exposé du mode suivi en ce moment suffit pour en faire comprendre les inconvénients.

2. L'Angleterre et les États-Unis procèdent sur ce point avec plus de sagesse et de raison. Des conférences s'établissent entre les deux chambres toutes les fois que, dans dans le sein de chacune d'elles, la discussion s'est engagée dans des contradictions qui compromettraient le sort de l'acte législatif.

« C'est ordinairement à l'occasion d'amendements entre

les deux chambres, dit Jefferson, que des conférences sont demandées; mais elles peuvent être demandées dans tous les cas où il y a différence d'opinions entre les deux chambres sur des questions pendantes entre elles. Cependant, la demande d'une conférence doit toujours venir de la chambre qui a les pièces en sa possession. — Les conférences peuvent être ou des conférences pures et simples, ou des conférences libres. — Dans une conférence simple, la chambre qui en a fait la demande prépare des raisons écrites qui sont lues et remises sans débat, dans la conférence, aux commissaires de l'autre chambre : ceux-ci n'y font pour le moment aucune réponse, mais ils en réfèrent à leur chambre. Celle-ci, si elle est convaincue par les raisons qui lui sont soumises, vote que ces raisons sont suffisantes, ou ne dit rien. Si elle n'est pas convaincue, elle passe une résolution portant qu'elles ne sont pas satisfaisantes, et demande une conférence sur la matière qui a fait le sujet de la précédente. C'est à cette conférence qu'elle fait lire et remettre par ses commissaires ses propres raisons en réponse à celles de la première chambre. Cette manière de procéder a pour objet spécial de consigner par écrit, et sur deux registres, la justification de chaque chambre aux yeux de la nation et de la postérité, afin de montrer à qui sera imputable le non succès d'une mesure qui aurait pu être regardée comme nécessaire. — Dans les conférences libres, les commissaires discutent de vive voix et échangent des propositions, à l'effet d'arriver à des modifications praticables par le vote parlementaire, et propres à réunir l'opinion des deux chambres. Les commissaires font un rapport à leurs chambres respectives de la sub-

stance de ce qui a été dit de part et d'autre, et le résultat de ce rapport est inséré aux journaux (procès-verbaux). Ce rapport ne peut être ni amendé ni changé dans la chambre.

« Lorsqu'une conférence est demandée, il faut en faire connaître le sujet, ou bien la conférence n'est pas accordée. Quelquefois l'objet d'une conférence est de faire une enquête sur une offense, sur un manquement quelconque d'un membre de la chambre, sur l'omission, que ferait l'autre chambre, de présenter à la signature du Roi un bill passé par les deux chambres, enfin sur des avis reçus et intéressant la sûreté de la nation. »

A l'aide d'un tel moyen, il est toujours facile de prévenir des collisions souvent fâcheuses entre les deux branches du pouvoir législatif, et de préparer des voies de conciliation ou de transaction utiles à la bonne confection des lois, et qui tournent par-là même à l'avantage de l'État.

L'Espagne a profité de l'exemple donné par l'Angleterre et adopté par les États-Unis. Une loi du 19 juillet 1837, qui règle les rapports des chambres, prescrit que si un des corps législatifs modifie ou désapprouve en partie seulement un des projets de loi adoptés par l'autre corps, il sera formé une commission composée d'un nombre égal de Sénateurs et de Députés, pour conférer sur les moyens à prendre afin de concilier les opinions. L'avis de cette commission doit être soumis, sans qu'on puisse y faire aucun changement, au Sénat et à la chambre des Députés. Si les deux chambres l'adoptent, le projet de loi est définitivement voté.

5. Pourquoi n'introduirait-on pas l'usage du parlement

britannique dans nos chambres françaises? Ainsi, lorsqu'il s'agirait de statuer sur une divergence d'opinion élevée à l'occasion d'un projet de loi, ne pourrait-on pas établir des conférences entre un nombre déterminé de commissaires choisis par chacune des deux chambres, conférences auxquelles les ministres, auteurs du projet de loi, auraient le droit d'assister ou de se faire représenter? Lorsqu'il s'agirait d'une résolution parlementaire, les conférences s'établiraient seulement entre les commissaires des deux assemblées, les ministres étant étrangers à la création de la résolution, et pouvant d'ailleurs, dans chacune des deux chambres, les discuter librement.

Songerait-on à opposer le règlement du 13 août 1814, dans lequel se trouve une disposition portant que les chambres ne peuvent jamais se réunir, et que toute délibération à laquelle un membre d'une autre chambre aurait concouru est nulle de plein droit? Mais M. Duvergier de Hauranne père l'a dit depuis longtemps : « Cette loi de 1814 a été conçue à une époque où on avait peur du gouvernement représentatif[1] ». Cette loi n'est qu'un manuel d'étiquette que l'on ressuscite tant qu'on peut pour le plus grand honneur des cérémonies de cour ; elle ne règle les rapports des chambres qu'en les prenant au point de vue d'un cérémonial d'apparat. Ainsi, les chambres, dit-elle gravement, communiquent entre elles par l'intermédiaire de leurs présidents, *dont les lettres sont portées par des messagers d'État précédés par deux huissiers; ces messagers sont reçus au bas de l'escalier et introduits dans la chambre par*

[1] *De l'Ordre légal en France et des Abus d'autorité*, page 29.

deux huissiers, *etc.*, *etc.* De tels détails sont d'une puérilité qu'on a peine à comprendre, quand on songe à l'importance des questions qu'il y avait ici nécessité de déterminer.

Une autre considération plus puissante s'élève contre la loi du 13 août 1814. Sans arguer de ce qu'elle n'a jamais été insérée au *Bulletin des lois*, ce qui la prive de tout caractère obligatoire : *Non obligat lex, nisi promulgata*, on peut dire qu'elle est aujourd'hui abrogée, soit par la désuétude, soit par la différence des temps où elle a pris naissance comparés aux temps où nous vivons. En effet, dans son rapport sur la révision du règlement de la chambre des Députés, présenté à la séance du 18 août 1830, M. Duvergier de Hauranne démontrait la nécessité de refaire cette loi, qui n'est plus, disait-il, en harmonie avec la Charte du 7 août. Ainsi, la prohibition qu'elle contient est devenue sans valeur, et ne saurait empêcher d'ailleurs la rédaction d'une loi nouvelle plus régulièrement conçue, et plus utile à une bonne exécution des travaux parlementaires.

4. Le règlement du 13 août 1814 est un mélange de dispositions importantes et de formes puérilement minutieuses, qui ne devaient pas se trouver accouplées dans un même acte législatif. On trouve à côté de diverses prescriptions relatives au cérémonial parlementaire, les règles suivant lesquelles s'exerce l'initiative royale en ce qui touche la présentation des projets, en ce qui concerne la sanction des lois, ou le mode suivant lequel le roi exprime son refus de les approuver.

Les relations des chambres avec le Roi ne sont considérées qu'à un point de vue d'étiquette, alors qu'il eût été

utile de déterminer les formes suivant lesquelles devaient s'ordonner les rapports des chambres avec le gouvernement. En effet, la présentation d'un projet de loi n'est que le commencement des rapports qui s'établissent entre le ministère et le pouvoir législatif. D'autres circonstances en dérivent, qui sont de nature à rendre ces rapports plus fréquents, plus nécessaires, et à leur donner même quelquefois un caractère tout particulier. Ainsi quel peut être le droit des chambres de demander des communications jugées indispensables à l'examen de certains projets? Suivant quelles formes, dans quelle étendue et quelles limites ce droit peut-il être exercé? Le règlement n'en dit rien. Il résulte de ce silence que lorsque la difficulté se produit dans les débats législatifs, elle ne reçoit jamais qu'une solution de circonstance, qui souvent ne satisfait personne, et qui ne peut ainsi avoir l'autorité d'une règle ou d'un précédent.

Ce n'est pas ici le lieu de signaler toutes les lacunes du règlement de 1814, de faire ressortir les anachronismes ou les inutilités qu'il renferme; seulement on remarquera que s'il est encore observé, on lui accorde moins la valeur ou l'autorité d'une véritable loi qu'on ne le consulte comme une sorte de manuel sur le cérémonial à suivre dans les solennités parlementaires.

---

tion des lois [1]. Celles-ci devenaient obligatoires du jour où les parlements les avaient enregistrées, soit librement, soit par exprès mandement du Roi siégeant au lit de justice.

[1] Avant 1789, le Roi était tout à la fois le seul législateur et le seul juge souverain du royaume. Il faisait les lois et il les interprétait. « Le Roi donnait des juges d'attribution dans sa sagesse et à sa volonté; il cassait les arrêts qu'il jugeait contraires à la loi; après cassation il retenait à volonté le fond pour être jugé en conseil d'État; il évoquait à volonté devant son conseil d'État les affaires pendantes devant les juges naturels des parties; il rendait des arrêts de propre mouvement, ou sur requête et sans communication. » (Du conseil d'État selon la Charte.)

Le Roi exerçait cette puissance absolue à l'aide d'un conseil divisé en cinq départements.

1° *Conseil des affaires étrangères*, autrement dit *conseil d'État*, dans lequel on s'occupait de tout ce qui était relatif aux négociations avec les puissances étrangères, ainsi que de la paix et de la guerre;

2° *Conseil des dépêches*, où l'on délibérait sur les affaires relatives à l'administration intérieure du royaume, au contentieux des provinces, à la police générale de l'État;

3° *Conseil royal des finances*, établi le 15 septembre 1661, où l'on traitait de tout ce qui concernait l'administration des finances, les revenus de l'État, le domaine, les droits de la couronne, les fermes et régies générales des impositions indirectes;

4° *Conseil royal du commerce*, organisé le 29 juin 1770, qui connaissait de toutes les affaires relatives au commerce intérieur, extérieur et maritime, aux manufactures, fabriques et ateliers;

5° *Conseil des parties* ou *conseil privé*, institué le 28 juin 1738, auquel se portaient toutes les affaires contentieuses qui s'élevaient entre les particuliers, lorsque ces affaires étaient relatives à l'exécution des lois et ordonnances du royaume, et à l'ordre judiciaire établi par le souverain. — Une section de ce conseil, appelée *conseil de chancellerie*, avait, dans ses attributions spéciales, tout ce qui concernait l'imprimerie et la librairie, l'expédition des lettres de relief de laps de temps, et la distribution du prix des offices vendus au sceau : ces différents conseils ont été supprimés par l'Assemblée constituante. La constitu-

Encore, convient-il de remarquer que les jurisconsultes étaient partagés d'opinion sur la question de savoir si l'enregistrement et la publication d'une loi, dans une cour souveraine, suffisaient pour la rendre obligatoire dans tout le ressort de cette cour. Les uns ne considéraient l'enregistrement que comme un complément qui achevait de donner à la loi son caractère obligatoire; d'autres le regardaient comme une publication suffisante, en vertu de laquelle chacun devait immédiatement obéissance à la loi [1].

La révolution de 1789 a mis un terme à ces controverses, en créant des formes nouvelles, dont la loi du 9 novembre 1789 a, la première, prescrit l'observation.

Cette loi sépare la sanction de la promulgation, et, en leur assignant un caractère distinct, elle détermine les termes et la formule suivant lesquels elles doivent être exprimées. La sanction devient un droit particulier de la royauté; elle exprime la participation de celle-ci à l'action du pouvoir législatif.

Bientôt la sanction royale disparaît dans la tourmente révolutionnaire qui renverse la royauté.—La Convention, voulant prescrire un nouveau mode de publication des lois, institue à cet effet un *bulletin officiel*, et décide, par le décret du 14 frimaire an II, que la promulgation de la loi sera faite, dans les vingt-quatre heures de la réception du bulletin, par une publication à son de trompe et de tam-

tion du 22 frimaire an VIII a rétabli le conseil d'État avec des attributions toutes nouvelles, et ne lui a donné qu'une action administrative.

[1] Voir *Manuel des jeunes avocats*, par M. Dupin. Notions sur la justice, le droit et les lois, page 362.

bour, et que la loi devient obligatoire à compter du jour de ce mode de promulgation.

La constitution de l'an III, en créant deux Assemblées législatives et un directoire, ne rétablit point la sanction ; elle chargea seulement le directoire de faire sceller et publier les lois, déterminant la formule de la publication, et considérant cette formule comme constituant la promulgation proprement dite.

3. En introduisant une nouvelle forme de gouvernement, la constitution de l'an VIII prescrivit des mesures sur lesquelles il importe de s'arrêter pour comprendre si la sanction et la promulgation des lois sont aujourd'hui régulièrement ordonnées.

Nous avons expliqué ci-dessus comment, sous l'empire de cette constitution, la loi était formée[1]. Le vote du Corps législatif était considéré comme une sanction ; le décret qu'il rendait sur le projet qui lui était soumis était regardé comme la dernière condition essentielle de la loi ; c'était son complément ; elle prenait date du jour de l'émission de ce décret[2]. — Le premier consul était chargé de promulguer les lois ; la promulgation ne pouvait avoir lieu que dix jours après l'émission du décret du Corps législatif, à moins que, dans ce délai, il n'y eût un recours au Sénat pour cause d'inconstitutionnalité. — Un arrêté du 28 nivôse an VIII prescrivit à cet effet qu'il y eût dans le cabinet de travail des consuls un coffre dans lequel

[1] Voir *Des règlements des Assemblées législatives*, ci-dessus page 26.

[2] Voir Avis du conseil d'État du 5 pluviôse an VIII.

étaient déposés les sceaux de la République, et placés les décrets du Corps législatif, jusqu'au moment de leur promulgation. Le secrétaire d'État recevait les décrets du Corps législatif; il les déposait dans le coffre. Le dixième jour après l'émission des décrets du Corps législatif, il les représentait au premier consul, qui ordonnait l'apposition du sceau de l'État et la promulgation de la loi. Une expédition officielle, signée, contresignée et scellée, était immédiatement transmise au ministre de la justice. — La formule de la promulgation fut déterminée par l'arrêté du 29 nivôse suivant.

Cette combinaison avait surtout le mérite de faciliter la plus grande publicité possible de la loi, et de déterminer avec précision l'instant où, étant réputée le plus généralement connue, elle devenait nécessairement obligatoire. Ainsi, le décret rendu par le Corps législatif, annonçant l'adoption de la loi, était imprimé et publié; à partir de ce moment on était instruit de l'existence de la loi, et l'on savait qu'après l'expiration d'un délai de dix jours, intervenait la promulgation qui la rendait exécutoire.

Ce fut sous l'empire, et en considération de ce même système, que fut rédigé et adopté l'article premier du Code civil, dont il est utile de reproduire le texte ainsi conçu :

« Les lois sont exécutoires dans tout le territoire fran-
« çais, en vertu de la promulgation qui en est faite par le
« Roi; elles seront exécutées dans chaque partie du royaume,
« du moment où la promulgation en pourra être connue.
« La promulgation faite par le Roi sera réputée connue
« dans le département de la résidence royale, un jour après
« celui de la promulgation; et dans chacun des autres dé-

« partements, après l'expiration du même délai, augmenté « d'autant de jours qu'il y aura de fois dix myriamètres (en- « viron vingt lieues anciennes) entre la ville où la promul- « gation en aura été faite et le chef-lieu de chaque départe- « ment. »—Pour faciliter l'application de ce texte, un arrêté fut rendu le 25 thermidor an x, qui détermine les distances légales de Paris à tous les chefs-lieux de départements, et qui sert de régulateur et d'indicateur du jour où, conformément à cet article, la promulgation de chaque loi est réputée connue dans chacun des départements de la France.

4. La Charte de 1814, en consacrant de nouveau et l'existence et la conservation du Code civil, a rétabli, d'autre part, la sanction royale. Le Roi seul, disait l'article 22, sanctionne et promulgue les lois. Cet article, devenu l'article 18 de la Charte de 1830, ne faisait qu'introduire et poser un principe nouveau dans les attributions constitutionnelles du chef de l'État, et par là même il rendait de nouvelles dispositions nécessaires pour régulariser l'application de ce principe. La Charte, qui maintenait l'article 1er du Code civil, maintenait-elle de même l'article 37 de la constitution de l'an VIII, qui ne faisait intervenir la promulgation que dix jours après le décret du Corps législatif? maintenait-elle aussi les arrêtés du 28 et du 29 nivôse an VIII, qui déterminaient toutes les formes de la promulgation? La solution de ces questions était d'autant plus nécessaire que l'article 1er du Code civil n'était que la conséquence et l'application d'un système dont le principe était posé dans la constitution de l'an VIII; et qu'au point de vue de la raison, maintenir la conséquence et répudier le principe, c'était agir

contre toutes les notions de la plus simple logique.

C'est cependant ce que fit la Restauration. Elle ne se préoccupa en aucune façon de ces difficultés, d'autant plus intéressantes et plus inoffensives que, d'une part, elles ne soulevaient aucune question politique, et, de l'autre, tendaient à maintenir un ordre régulier dans la législation. La Restauration crut d'abord satisfaire à toutes les nécessités, en introduisant dans le règlement du 13 août 1814 un titre spécial sur les formes de la sanction et du refus de sanctionner.

Il en résulta que, bien que d'après le texte même de la Charte, sanctionner et promulguer fussent deux actes essentiellement distincts, on les confondit en un seul et même acte dans la formule qui terminait les lois votées par les chambres; ainsi, « la présente loi, discutée, délibérée et adoptée, etc., etc., et *sanctionnée par nous aujourd'hui*, sera exécutée comme loi de l'État. » Ainsi, la loi qui, aux termes de l'article 1er du Code civil, devenait exécutoire et obligatoire un jour après la signature royale, frappait les citoyens avant même qu'ils eussent pu la connaître. La présomption légale de la connaissance de la loi établie par le Code n'avait plus de fondement.

Ce système nouveau devait engendrer des inconvénients d'autant plus graves que la question de savoir le moment précis où une loi devient obligatoire touche aux faits les plus nombreux et les plus variés de la vie civile. On ne tarda pas à le comprendre; on reconnut la nécessité de séparer la promulgation de la sanction, et de faire de chacune de ces formes l'objet d'un acte distinct. Pour être convenablement faite et arrêtée, cette séparation devait

être l'œuvre du législateur ; la Restauration l'opéra par une simple ordonnance, en date du 27 novembre 1816.

Cette ordonnance, qui aujourd'hui encore régit la matière qui nous occupe, mérite, par sa nature et par l'importance des questions auxquelles elle donne lieu, que nous la reproduisions ici dans tout son contenu :

« Louis, etc. — L'article premier du Code civil déclare que les lois sont exécutoires, en vertu de la promulgation que nous en faisons, et du moment où cette promulgation peut être connue ; mais l'article n'ayant point expliqué ce qui constitue la promulgation, il s'est élevé des doutes qui, jusqu'à présent, ont été diversement résolus. — Le plus souvent on a regardé la promulgation comme résultant de la sanction que nous avions donnée aux lois, et on les a exécutées, pour le département de notre résidence royale, un jour après celui où notre seing avait fixé leur date, et, pour les autres départements, dans le délai déterminé, d'après cette époque, par l'arrêté du 25 thermidor an XI. — Quelquefois on n'a déduit la promulgation que de l'insertion des lois au Bulletin, et de son arrivée au chef-lieu du département de notre résidence. C'est l'interprétation, quoique la plus récente, que nous avons jugé à propos d'adopter dans nos ordonnances des 29 mai et 11 juin derniers [1], comme établissant davantage la publicité des lois. — Mais, pour prévenir tout doute à cet égard, et établir une règle uniforme, nous avons, par la présente, déclaré, ordonné, etc.

[1] Ces ordonnances, l'une relative à *l'arriéré*, et l'autre aux *cautionnements*, déterminent la date du jour auquel la loi du 28 avril 1816 est devenue exécutoire.

vait jamais fait l'objet d'une question; à un système large et bien conçu elle substitue une combinaison qui abroge l'article 1er du Code civil et anéantit la publicité préalable, qui jusqu'alors préparait, dans un intérêt général, la connaissance et l'exécution des lois.

En effet, s'il est vrai de reconnaître qu'elle fait cesser la confusion qui existait entre la sanction et la promulgation, il faut reconnaître aussi qu'elle donne de la promulgation l'idée la plus contraire à la véritable signification, à la portée réelle de ce mot.

De même que la sanction doit être indépendante de la promulgation, de même la promulgation, ou l'ordre de publier, doit être séparée et indépendante du mode de publication.

Par la sanction, le Roi exerce une portion de la puissance législative; après que les chambres ont donné leur vote approbatif, le Roi donne, lui aussi, son vote approbatif du projet, et par là il l'élève à la puissance d'une loi de l'État.

Mais, jusqu'à ce moment, cette loi n'existe encore que pour les chambres et le Roi, qui l'ont faite. Il faut maintenant un acte qui ne peut émaner que du chef du pouvoir exécutif, qui en annonce l'existence à la société, qui la rende publique et notoire à tous. Cet acte est distinct et séparé du mode de publication.

Ainsi l'avait compris l'Assemblée constituante par son décret du 9 novembre 1789. Ce décret, en effet, détermine la formule suivant laquelle le Roi exprime son consentement ou sa sanction; il règle, en second lieu, celle de la promulgation, et spécifie enfin le mode de publication qui doit être observé pour que la connaissance de la loi devienne aussi générale que possible.

Le système prescrit par la constitution de l'an VIII procédait avec la même régularité. Le décret du Corps législatif était considéré comme ayant la même valeur que la sanction. La publicité de fait, qui se répandait dans les dix jours d'intervalle entre ce décret et la promulgation donnait à tous les citoyens le temps de se préparer à obéir à une loi nouvelle; arrivait ensuite la promulgation du premier consul ou de l'Empereur, qui annonçait l'existence de la loi. Cette promulgation était distincte du mode de publication qui avait lieu par la voie du *Bulletin des lois*.

Le nouveau système créé par l'ordonnance du 27 novembre 1816 engendre, entre autres, trois inconvénients qui méritent d'être signalés.

Le premier détruit la présomption légale de publicité consacrée par l'article 1er du Code civil; le second confond la promulgation ou l'ordre de publication avec le mode ou la voie de publication qui répand la connaissance de la loi; le troisième, qui est une conséquence de celui qui précède, enlève tout moyen de connaître exactement l'instant où la loi devient obligatoire.

Nous disons que la présomption légale de publicité écrite dans le Code civil est détruite; en effet, la promulgation n'étant plus distincte de l'insertion au Bulletin, nul ne sait si une loi existe, si elle sera rendue publique, quand elle deviendra exécutoire. La sanction royale n'est plus connue aujourd'hui comme l'était celle du Corps législatif; le délai de dix jours n'existant plus, ce texte: « La promulgation faite par le Roi sera *réputée connue*... un jour après celu de la promulgation, » n'a plus de signification et de porté raisonnables; il fait violence aux individus, et renverse l

principe fondamental, que la loi n'oblige les citoyens que lorsqu'ils ont pu la connaître.

Dira-t-on qu'ils en ont connaissance par la promulgation ou l'insertion au *Bulletin des lois*? Considérez un instant la combinaison créée par l'ordonnance de 1816. Aux termes de l'article 2 de cette ordonnance, la loi est réputée connue un jour après que le *Bulletin des lois* a été reçu par le ministre de la justice, lequel constate sur un registre l'époque de la réception. Mais ce registre n'est point public; personne ne le connaît; personne ne serait admis à vérifier chaque jour le moment précis où le Bulletin est envoyé. Cette opération si essentielle s'accomplit dans l'obscurité, dans le mystère des bureaux, et nul ne peut connaître l'instant où la loi deviendra obligatoire dans le lieu qu'il habite.

« Entre la loi et le peuple, pour qui elle est faite, disait Portalis, il faut un moyen ou un lien de communication; car il est nécessaire que le peuple sache ou puisse savoir que la loi existe, et qu'elle existe comme loi. La promulgation est le moyen de constater l'existence de la loi auprès du peuple, et de lier le peuple à l'observation de la loi. »

Cette règle si lucidement posée, et qui trouvait une application si large et si judicieuse dans le système créé par la constitution de l'an VIII, est-elle aussi bien respectée par l'ordonnance de 1816?

« De quelque manière que l'on considère cette nouvelle mesure, dit M. Dalloz, on voit que le gouvernement a abrogé tout le système du Code sous le prétexte illusoire de l'interpréter. A des règles invariables et constitutionnelles, à des formalités les plus patentes, il a substitué l'arbi-

traire de l'homme, un acte secret et non susceptible de contrôle ni de surveillance, le caprice d'un officier public, non responsable en ce point, qui, par négligence ou mauvaise foi, peut, comme il lui plait, retarder ou avancer l'époque où la loi acquiert son caractère obligatoire, et compromettre ainsi les droits des citoyens et l'intérêt de l'État[1]. »

5. Le gouvernement de 1830 a laissé subsister la confusion et le désordre créés par la Restauration. Aujourd'hui, comme alors, la sanction et la promulgation apparaissent confondues dans le même acte qui fait connaître le texte officiel de la loi. Les règles relatives à ces questions importantes sont disséminées dans des actes d'une valeur équivoque ou dans des textes qui ont perdu leur signification primitive.

Dans une louable sollicitude des besoins de la législation et des intérêts de la société, il serait à désirer que le législateur entreprît de reconstruire tout à nouveau un système plus rationnel et mieux coordonné que celui qui nous régit, et qui n'est formé que de débris empruntés à des régimes détruits. Ainsi, au lieu du règlement du 13 août 1814, qui statue hors de propos sur la sanction royale, au lieu de l'ordonnance du 27 novembre 1816, qui a usurpé les droits du pouvoir législatif, une loi nouvelle devrait régulariser les principales dispositions qui se rattachent à ce sujet. L'ordre rétabli dans la législation a toujours de salutaires effets; on ne manque jamais de le regarder comme un bienfait public.

6. Aucune disposition législative ne statue d'une ma-

[1] Jurisprudence générale du royaume. Voir *Loi*.

nière générale sur la date des lois. La Convention décida, par un décret du 5 brumaire an II, qu'à l'avenir les décrets et lois n'auraient qu'une date, qui serait celle du jour où ils auraient été achevés ou relus. Sous l'empire de la constitution de l'an VIII, le conseil d'État fut appelé à décider la question de savoir de quel jour la loi devait prendre date; il fut d'avis que la date de la loi était celle du jour où le Corps législatif l'avait adoptée.

Sous la constitution de 1791 la loi datait du jour de la sanction royale; sous la constitution de l'an III, du jour de l'acceptation par le conseil des Anciens; jamais, à aucune époque, elle n'a daté du jour de la promulgation.

La véritable date des lois est aujourd'hui celle du jour où le Roi leur a donné sa sanction. Néanmoins on ajoute aussi celle de la promulgation, ou plutôt du jour où la réception du Bulletin officiel est constatée par le ministre de la justice sur le registre prescrit par l'ordonnance du 24 novembre 1816. Cette dernière date même devient la plus importante à connaître, puisqu'elle sert à déterminer l'instant précis où la loi devient exécutoire.

CHAPITRE IX.

DE L'INTITULÉ DES LOIS.

1. L'histoire de l'Assemblée constituante fournit un exemple remarquable du danger qu'il peut y avoir à ne pas exercer une surveillance attentive sur la rédaction du titre des lois. Cet exemple, peu connu sans doute, mérite d'être signalé. Il contient d'ailleurs plusieurs enseignements utiles, et, entre autres, celui d'un ministre qui s'empresse de rendre à l'assemblée un compte plein d'une respectueuse dignité, et de sa conduite, et de la part de responsabilité qu'il a pu encourir.

Nous reproduisons les faits d'après le procès-verbal même de l'assemblée, séance du 4 janvier 1791.

« Un membre prend la parole pour inviter les Députés ecclésiastiques, fonctionnaires publics, qui n'auraient pas encore prêté leur serment, à remplir un si pressant devoir. Un autre membre a appuyé cette invitation sur de nou-

veaux motifs : il a dénoncé à l'assemblée, *comme fausse et téméraire*, *l'affiche de la municipalité de Paris*, qui, en annonçant le décret du 27 novembre dernier [1], accepté par le Roi, *déclare perturbateurs du repos public, et devant être poursuivis comme tels, tous les ecclésiastiques fonctionnaires publics qui refuseraient de prêter le serment dans les délais voulus par la loi.*

« M. Bailly, maire de Paris et membre de l'assemblée, est monté à la tribune et a dit :

« Lorsque les lois décrétées par l'assemblée, acceptées ou sanctionnées par le Roi, sont envoyées à la municipalité; elles sont transcrites sur le registre telles qu'on les reçoit. La loi relative à la prestation du serment des évêques, curés et autres ecclésiastiques, fonctionnaires publics, a été enregistrée par le corps municipal, jeudi 30 décembre; on en a ordonné l'impression et l'affiche. Les affiches ont été posées dimanche 2 janvier, avant le jour; dimanche au soir, on m'a apporté et dénoncé le titre de ces affiches. J'ai lu en effet, avec surprise et avec douleur, le titre énonciatif de la

[1] Le décret du 27 novembre 1790, sanctionné par le Roi le 26 décembre suivant, est relatif au serment que devaient prêter, à cette époque, en vertu de la constitution civile du clergé, les évêques, les ci-devant archevêques et tous les autres ecclésiastiques fonctionnaires publics. — Le dernier article de ce décret porte que toutes personnes ecclésiastiques ou laïques qui se coaliseraient pour combiner un refus d'obéir aux décrets de l'assemblée seront poursuivies comme perturbateurs de l'ordre public et punies suivant la rigueur des lois. Il paraît que, soit par malveillance dans le but de susciter des troubles, soit par un zèle mal entendu, cette dernière disposition servit à composer le titre de la loi, qui, à son apparition, excita un commencement de rumeur dans Paris.

demandées ; je prie l'Assemblée nationale de trouver bon que je lui rende compte du fait dans toute sa simplicité.

« J'ai trouvé, en arrivant au ministère, établi à la chancellerie, un bureau d'envoi des décrets, qui n'était encore monté qu'imparfaitement, et dont je n'ai pas encore perfectionné l'organisation. J'ai placé à la tête de ce bureau, dont le travail est presque mécanique, un homme que je connais depuis longtemps, parfaitement sûr, d'une intelligence très-supérieure à celle nécessaire pour ce genre d'occupation, et dont le caractère d'esprit est précisément la netteté et la justesse. L'Assemblée nationale sentira aisément qu'au milieu de cette immensité d'affaires dont le département de la justice est chargé, il m'est impossible de me livrer aux détails de l'envoi et de l'expédition des lois, et que je dois me borner à une surveillance générale. L'intitulé des lois est ordinairement donné par la feuille qui enveloppe les décrets soumis à la sanction par M. le président.

« Le titre de celle du 27 novembre, porté sur la feuille, était très-convenable ; j'ai dû croire, et j'ai cru qu'on n'en avait pas substitué d'autre dans mes bureaux. Cette loi a été imprimée, expédiée, envoyée sans qu'il me vînt à la pensée que son titre dût me causer un violent chagrin, de cruelles inquiétudes ; et je n'ai été instruit de la faute commise que par M. le maire de Paris, qui, frappé de l'effet que pouvait produire l'intitulé à la fois inexact et impolitique de ce décret, est venu me trouver à minuit et demi, dans la nuit du dimanche au lundi, et s'est concerté avec moi sur les moyens de remédier au mal. Nous avons envoyé sur-le-champ chez l'imprimeur pour réimprimer le titre, avec ordre de couvrir demain les premiers placards de ceux de cette se-

conde édition. J'en ai fait faire sur-le-champ une autre à l'imprimerie royale; elle est déjà partie pour les provinces, et les ordres sont donnés partout pour que les premiers exemplaires soient retirés et renvoyés. La plus grande activité a été employée pour assurer le succès de cette mesure. Voilà le fait dans toute sa pureté.

« Je ne me permettrai qu'une réflexion : je crois qu'il sera évident pour tout le monde qu'il s'agit ici d'une erreur de bureau. Je n'ignore cependant pas que j'en suis responsable, et j'attendrai avec autant de résignation que de fermeté ce qu'il plaira à l'assemblée de décider dans sa sagesse. Je ne refuse pas de devenir le premier exemple de la responsabilité ministérielle; je m'en consolerai, puisque cet exemple pourrait être utile à mon pays; je m'en consolerai, car ma conscience est pure et mon honneur n'est point compromis; mais ce dont je ne me consolerais pas, c'est que cette erreur, échappée à l'un des employés de mes bureaux, causât le moindre désordre, et donnât lieu à quelques excès. Ceux des membres de cette assemblée dont j'ai l'honneur d'être connu personnellement savent jusqu'à quel point ce sentiment est dans mon cœur; et s'il en était, ce que je ne crois pas, qui fussent disposés à me prêter des intentions coupables, je les prierais de considérer qu'on ne m'a jamais accusé d'être ami du trouble et du désordre, et que, si quelque chose a pu me faire remarquer lorsque j'exerçais des fonctions aussi importantes que délicates, c'est le mélange constant de la modération avec la fermeté[1]. Je suis, etc. *Signé* : M.-L.-F. Duport. »

[1] Cette lettre est remarquable par la franchise des explications qu'elle

2. Un second exemple de la nécessité d'exercer une surveillance sur la rédaction du titre des lois peut se tirer encore de la loi du 12 janvier 1816, s'annonçant, par son intitulé, comme accordant une amnistie pleine et entière à tous ceux qui avaient pris part à la prétendue usurpation de Bonaparte dans les Cent-Jours, et qui renouvelait des mesures d'exil et de proscription contre plusieurs classes d'individus. — Des exemples de pareilles anomalies pourraient être multipliés en grand nombre, si des considérations de raison et d'exactitude ne devaient pas suffire pour démontrer qu'ici se présente une question assez grave pour mériter l'attention du législateur.

Sans doute, le titre d'une loi n'est pas la loi elle-même, et c'est avec raison que M. le président de la chambre des Députés a fait remarquer, dans la séance du 29 avril 1836, que les chambres ne pouvaient voter le titre des lois. Cependant cet intitulé est une chose utile, pour faire connaître de prime abord le point essentiel sur lequel la loi statue pour distinguer, entre elles, plusieurs lois différentes qui auraient été publiées le même jour et sous une même date, soit de sanction, soit de promulgation : il sert enfin à classer l'acte législatif dans l'ordre particulier de matières qu'il a pour objet de régler. Dans l'état actuel des choses, qui

donne et par le ton de convenance avec lequel elle est écrite. S'il est vrai de reconnaître que le pouvoir législatif s'est beaucoup amélioré dans ses formes et dans ses rapports, depuis cette époque, ne pourrait-on pas dire que le pouvoir exécutif a marché en raison inverse; et ne s'est-il pas présenté certaines circonstances, devant les chambres, où MM. les ministres auraient pu trouver une utile leçon dans la lettre de Duport?

est chargé de régler les termes de cet intitulé? Nul ne le sait, on l'ignore peut-être, même dans le sein des chambres législatives. Convient-il d'en laisser la rédaction à quelque employé de bureau ministériel, qui, dans un titre mal conçu ou trop peu réfléchi, changera, modifiera, altérera en apparence la pensée première du législateur? Et quand tout, dans une loi, doit être juste, exact, précis, aussi sagement coordonné que possible, convient-il de laisser ainsi aux hasards d'une rédaction subalterne, et sans nul caractère officiel, ce qui porte plus rapidement à la pensée le sujet principal d'une loi?

« Le titre d'une loi, dit Lanjuinais[1], doit être sans affectation, sans artifice; il doit indiquer simplement l'objet de la loi. Il y aurait de la franchise à ne pas appeler du nom sacré de loi, une mesure contraire à la constitution, une vraie *contre-loi*; il y en aurait à ne pas appeler *loi sur la liberté individuelle* un code de suspects, et *amnistie*, des mesures de proscription, de bannissement ou de destitution d'inamovibles, sans procédure et sans jugement préalable. »

3. On comprend que les chambres ne doivent pas voter le titre des lois, parce qu'il ne constitue pas une disposition qui puisse avoir un caractère impératif, obligatoire; mais il ne s'ensuit pas que la rédaction de ce titre ne soit arrêtée avec un soin commandé par le caractère, par la nature de la loi même. Ainsi, nous regarderions comme une mesure utile et bien entendue, que le titre des lois, avant d'être définitivement rédigé, fût soumis à une commission de chacune des deux chambres, dans laquelle le ministère

[1] Constitutions de la nation française, tome Ier, page 241.

même se ferait représenter. L'existence de cette commission aurait pour effet d'exercer une surveillance salutaire, et d'empêcher que le titre ne contredît les dispositions de la loi. Pour peu que l'on ait parcouru attentivement le *Bulletin des lois*, on a pu facilement remarquer les contrastes qui existent dans un très-grand nombre d'actes, entre le texte de la loi et le titre qui en indique l'objet.

DEUXIÈME PARTIE.

RÈGLEMENT

POUR

LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS.

CHAPITRE PREMIER.

Du bureau provisoire de la chambre, et de la vérification des pouvoirs.

Article 1er. A l'ouverture de la session, le doyen d'âge occupe le fauteuil.

1. — La veille de la séance royale les Députés se réunissent en séance préparatoire dans la salle des conférences, pour tirer au sort les membres de la grande députation qui doit aller au-devant du Roi, et pour s'occuper en général des mesures relatives à l'ouverture de la session. Dans cette

séance, sont ordinairement désignés les Députés qui doivent remplir provisoirement les fonctions de membres du bureau. Toutefois, si le doyen d'âge qui a présidé la séance préparatoire ne se présente pas à la séance royale, la présidence provisoire passe au plus âgé des Députés présents, qui, ce jour-là, est en tête de la grande députation. (Décision parlementaire du 1er août 1834.)

2. — Le jour de l'ouverture de la session, la chambre se sépare aussitôt après le départ du Roi; c'est le lendemain seulement qu'elle ouvre ses travaux, sous la présidence du doyen d'âge. — Ne pourrait-elle cependant les commencer le jour même et après le départ du Roi? Aucun texte, aucune décision parlementaire ne s'y opposent.

2. Les quatre plus jeunes Députés font les fonctions de secrétaires.

C'est-à-dire, les quatre plus jeunes Députés *présents*. Il est de règle que les fonctions restent aux mains de ceux qui les ont commencées dès l'ouverture.

3. La chambre se partage, par la voie du sort, en neuf bureaux, pour vérifier les pouvoirs.

1. — Le tirage des bureaux se fait par le doyen d'âge en séance publique. Les pouvoirs des bureaux durent un mois; ils ne sont pas bornés à la vérification des pouvoirs, mais ils peuvent comprendre toutes autres occupations.

2. — Belgique. Les membres de la chambre des Représentants sont élus pour quatre ans. Ils sont renouvelés par moitié tous les deux ans, d'après un ordre déterminé par la loi électorale. Un renouvellement intégral ne peut avoir

lieu qu'en cas de dissolution. — En cas de renouvellement intégral ou par moitié, six commissions de sept membres sont formées par la voie du sort pour vérifier les pouvoirs. Tous les membres élus prennent part à cette vérification, à l'exception de ceux dont l'admission a été ajournée. — En tout autre cas, la vérification est faite par une commission de sept membres tirés au sort.

3. — ESPAGNE. Pour la vérification des pouvoirs, la chambre des Députés nomme deux commissions : l'une composée de sept membres, chargés de vérifier les pouvoirs de tous les membres de la chambre, excepté les leurs propres; l'autre, de cinq membres, chargés de vérifier les pouvoirs de ceux qui composent la première commission. — La chambre statue d'abord sur les conclusions présentées par la commission des cinq. S'il se présente des difficultés graves sur les qualités ou sur l'élection d'un ou de plusieurs Députés qui font partie de la commission des sept, ceux-ci sont remplacés dans cette commission par d'autres Députés. — Les Députés dont on examine les pouvoirs peuvent assister et prendre part à la discussion; mais ils sortent de la salle au moment du vote. — S'il y a partage dans le vote, la chambre procède à une nouvelle épreuve; mais alors elle observe les formalités prescrites pour voter sur les lois (Voir, ci-après, art. 36, nº 9); et si le partage subsiste durant les trois épreuves nécessaires, le doute est présumé en faveur de l'élection, et le Député est admis. — Les commissions font leur rapport sur les élections de chaque province; mais elles ne peuvent discuter les droits ou les qualités d'un Député avant que celui-ci ne se soit présenté au Congrès. La chambre ne peut statuer sur la capacité légale

d'un membre qu'après l'avoir entendu dans sa défense. — Il est sursis, jusqu'après la constitution définitive de la chambre, à toutes les difficultés graves que présenteraient les élections de quelques provinces. Il est procédé à cette constitution après la vérification de tous les pouvoirs qui n'ont point soulevé de contestation.

4. Les procès-verbaux d'élection sont, avec les pièces justificatives, répartis entre les neuf bureaux, et chacun d'eux nomme un rapporteur chargé de présenter à la chambre le travail de son bureau.

1. — La répartition des procès-verbaux se fait par ordre alphabétique de département, en commençant la distribution par le premier bureau.

2. — Angleterre. Les élections sont vérifiées par un comité spécial, formé de la manière suivante : le président tire au sort trente-trois membres, que les parties elles-mêmes, ou leurs conseils, réduisent à onze par voie de récusation. Chacune des parties, en outre, a le droit de choisir un membre parmi ceux que le sort n'a pas désignés, et de le charger de représenter plus particulièrement ses intérêts dans le comité. Ce comité, ainsi porté au nombre de treize, devient un tribunal qui examine des pièces, interroge des témoins, entend des plaidoiries, et finit par rendre un jugement sans appel. Ce jugement est ensuite transmis à la chambre, qui n'a plus qu'à en prendre acte et à s'y conformer.

3. — États-Unis. Un comité d'élection permanent est chargé d'examiner, pour en faire rapport, les certificats d'élection et autres lettres de créance des membres dont la

nomination est notifiée à la chambre par les autorités des divers états; de prendre en considération les pétitions et toutes autres affaires relatives aux élections.

5. La chambre prononce sur la validité des élections, et le président proclame Députés ceux dont les pouvoirs ont été déclarés valides.

1. — Avant que l'élu ne soit proclamé Député, il doit prêter serment entre les mains du président, lorsqu'il ne l'a pas prêté à la séance royale d'ouverture. La formule du serment a été arrêtée par la loi du 31 août 1830, qui prescrit que nul ne pourra siéger dans l'une ou l'autre chambre s'il ne prête le serment exigé. Tout Député qui ne le prête pas dans les quinze jours de sa nomination est réputé démissionnaire. La formule du serment est ainsi conçue : « Je jure fidélité au Roi des Français, obéissance à la Charte constitutionnelle et aux lois du royaume. » Les fonctions de Député ont une telle importance, qu'elles mériteraient de trouver, dans les termes du serment, une expression qui leur fût particulièrement relative. Il faut un lien direct pour enchaîner la conscience de l'homme aux devoirs qui lui sont imposés, et ce lien n'existe pas dans le serment des Députés. Ce serment n'impose aucune obligation particulière ; sa force ou son efficacité n'est-elle pas affaiblie par la généralité, pour ne pas dire le vague de ses termes? — En Espagne et en Suisse, on a compris cette question d'un point de vue qui nous semble plus élevé, et par-là même plus juste. Voir, ci-dessous, n°s 12 et 13.

2. — Lorsque les colléges d'un département ont excédé la faculté accordée par l'article 36 de la Charte, le tirage au

sort, prescrit par la loi, doit avoir lieu entre tous ceux de leurs Députés domiciliés hors du département, alors même que les opérations de ces colléges n'auraient pas été terminées à la même date. (Décis. parl. du 26 décembre 1837.)

3. — Lorsqu'un Député nommé par deux colléges est admis à siéger pour l'un des deux, il peut opter en faveur de l'élection vérifiée avant qu'il soit fait rapport sur son autre élection. (Voir séance du 12 janvier 1838.)

4.— La démission d'un Député dont les pouvoirs ne sont pas encore vérifiés dispense de faire rapport à la chambre sur les opérations du collége qui avait élu le démissionnaire. (Voir séance du 23 décembre 1837.)

5. —Les Députés qui n'ont pas prêté serment, ou qui ne sont pas encore admis, ne peuvent prendre part aux délibérations des bureaux. (Voir séance du 28 décembre 1837). Cette décision résulte seulement d'une observation de M. le président. Il nous semble qu'elle doit être considérée relativement à l'état de la chambre, et non d'une manière absolue. En effet, dans le cas d'un renouvellement intégral, elle ne saurait être appliquée : il est impossible alors de ne pas admettre au travail des bureaux des Députés qui n'ont encore en leur faveur que la présomption d'une élection valable, sous peine de ne pouvoir jamais commencer.

6. — Les Députés qui ne sont point encore admis peuvent néanmoins voter sur les vérifications de pouvoirs. — L'admission des Députés doit être prononcée avant qu'ils soient tenus de prêter serment. (Décis. parl. du 5 août 1834.)

7. — Dans une vérification de pouvoirs, un Député ayant demandé que la chambre décidât si un bulletin contesté de-

vait être attribué à tel candidat, M. le président répondit que la chambre ne prononce qu'en formule générale, qu'il n'y a jamais pour elle que la question de savoir si une élection est ou n'est pas régulière; qu'en déclarant que tel bulletin doit être attribué ou refusé à tel candidat, elle abdiquerait ses propres fonctions pour prendre celles d'un bureau de collége. (Décis. parl. du 8 janvier 1836.)

8. — Dans le cas où il y a lieu de procéder à un tirage au sort entre plusieurs Députés élus dans un département où ils n'ont pas leur domicile politique, il y a lieu de surseoir à ce tirage jusqu'à ce que tous ces Députés aient justifié de leurs conditions de capacité, et jusqu'à ce que les élections aient été déclarés valides. (Décis. parl. du 11 août 1834.)

9. — La prorogation de la chambre suspend le devoir imposé aux Députés nommés par plusieurs colléges d'opter dans le premier mois de la session. (Décis. parl. du 14 août 1831.)

10.—Angleterre.—Le privilége est conféré au membre du parlement par le seul fait de l'élection, un Député pouvant être nommé membre d'un comité avant même d'avoir été admis par la chambre. Par le fait de sa nomination, il est, à tous égards, membre, excepté qu'il n'a pas voix avant d'avoir prêté serment.

11. — États-Unis. Les membres du Sénat et de la chambre des Représentants des États-Unis reçoivent une indemnité qui doit être proportionnée autant que possible au temps employé au service public. Un acte du Congrès avait assigné, il y a quelques années, aux Députés, une somme déterminée qui devait être la même pour chaque session. Le mécontentement public a fait rapporter cette

loi. L'indemnité actuelle est de 8 dollars, 42 fr. par jour, non compris les frais d'allée et de retour, calculés suivant un tarif.

12. — ESPAGNE. Pour la prestation du serment, un des secrétaires lit la formule suivante : — «Jures-tu de garder et de faire garder la constitution de la monarchie espagnole, publiée le 18 juin 1837? — Jures-tu fidélité et obéissance à la Reine légitime des Espagnes, ou au Roi qui lui succédera légitimement? — Jures-tu de remplir fidèlement le mandat que la nation t'a confié, et de n'avoir en tout que son bien pour objet? » — Les Députés s'approchent du bureau deux à deux, et se mettent à genoux au côté droit du président, qui reste assis; ils posent la main sur le livre des Évangiles, et disent : — «Oui, je le jure.» Le président leur donne acte de ce serment, en disant : — «Si tu tiens ton serment, Dieu t'en récompensera; sinon, il t'en demandera compte. » Durant cette cérémonie, les Députés se tiennent debout, ainsi que les assistants des tribunes et des galeries.

13. — GENÈVE. Le serment imposé par la constitution aux membres du conseil représentatif de la ville et République de Genève, est conçu en ces termes : « Nous jurons devant Dieu d'user, en dépositaires fidèles, des pouvoirs constitutionnels que nous tenons de nos concitoyens; de consulter, en tout et avant tout, dans l'exercice de nos fonctions, leurs vrais intérêts, selon les lumières de notre conscience. Nous jurons de garder religieusement le secret dans tous les cas où il nous sera enjoint par une délibération du corps représentatif. Nous jurons de faire tous nos efforts pour procurer de plus en plus l'honneur et la pro-

spérité de la République, pour maintenir son indépendance, de même que la sûreté et la liberté de tous les individus qui la composent. Nous jurons de maintenir la religion chrétienne et les bonnes mœurs, de donner l'exemple de l'obéissance aux lois, et de remplir tous les devoirs que nous impose notre union au corps helvétique.

« Que Dieu, témoin de ces promesses, nous punisse si nous y contrevenons ! »

Ce serment est lu par le président, chaque membre du conseil, debout, tenant la main levée et prononçant à haute voix, tous ensemble, à la fin de chaque article : *Je le jure*.

CHAPITRE II.

Du bureau définitif de la chambre.

6. La chambre, après la vérification des pouvoirs, procède à l'élection du président.

7. La chambre nomme, pour tout le cours de la session, quatre vice-présidents et quatre secrétaires.

1. — ESPAGNE. Après la nomination du président, des quatre vice-présidents et des quatre secrétaires, faite à la majorité absolue des voix, le président provisoire reçoit le serment du président définitif ; alors celui-ci prend place au fauteuil, et reçoit le serment de tous les membres de la chambre. Après cette formalité, le président déclare que la chambre est constituée.

2. — Le président reçoit, dans la correspondance, le titre d'*excellence*.

8. Elle nomme aussi les questeurs au commencement de la session, quand il y a lieu.

1. — La chambre ne procède à la nomination des questeurs qu'après l'installation du bureau définitif. (Décis. parl. du 27 décembre 1837.) La dissolution résolvant tous les pouvoirs, il y a lieu de nommer des questeurs toutes les fois que la chambre a été dissoute. Hors de ce cas, leurs pouvoirs continuent durant l'intervalle des sessions.

2. — BELGIQUE. Deux représentants ou un plus grand nombre, si la chambre le juge convenable, remplissent les fonctions de questeurs. Ils sont nommés à la majorité absolue et pour le terme de deux ans.

9. Toutes ces nominations sont faites à la majorité absolue, et celles des vice-présidents, des secrétaires et des questeurs se font au scrutin de liste. Cependant, au troisième tour de scrutin, qui est celui de ballottage, la majorité relative suffit. Dans le cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est nommé. Tout billet de ballottage qui contient moins de noms qu'il n'y a de nominations à faire est nul. Les secrétaires vérifient le nombre des votants; des scrutateurs tirés au sort dépouillent le scrutin, et le président en proclame le résultat.

Les scrutateurs sont tirés au sort par le président en séance publique.

10. Lorsque la chambre est constituée, elle en donne connaissance au Roi et à la chambre des Pairs.

Le bureau définitif, composé de MM. les président, vice-présidents et secrétaires auxquels se réunissent ordinairement MM. les questeurs, se présente chez le Roi, et annonce à sa majesté, par l'organe de son président, que la

chambre est constituée. — Il est donné à la chambre des Pairs connaissance de cette constitution par un message.

11. Les fonctions du président sont de maintenir l'ordre dans la chambre, d'y faire observer le règlement, d'accorder la parole, de poser les questions, d'annoncer le résultat des suffrages, de prononcer les décisions de la chambre, et de porter la parole en son nom et conformément à son vœu.

Les prérogatives du président continuent-elles dans l'intervalle des sessions? Le règlement ne dit rien à ce sujet. Un incident donna lieu à M. le président de faire, dans la séance du 5 juin 1835, l'observation suivante que nous citons textuellement d'après le procès-verbal :

« Pour ce qui concerne la présidence dans l'intervalle de la session, je ne fais qu'une seule observation, c'est que les prérogatives du président demeurent aujourd'hui telles qu'elles étaient auparavant; elles n'ont pas souffert d'altération; la seule chose qui ait été changée, c'est qu'au lieu d'un traitement à l'année, vous avez décidé que votre président recevrait seulement une indemnité pendant la durée des sessions. Mais, à part cette différence, il reste identiquement dans la même position et avec les mêmes pouvoirs qu'ont toujours eus les présidents de la chambre. Sans doute, dans l'intervalle des sessions, il ne s'agit que de choses purement honorifiques, et qui sont pour lui plutôt des charges, mais la chambre n'a aucun intérêt à les détruire. — C'est ainsi que la chambre a été représentée par son président au contrat de mariage de la reine des Belges; c'est ainsi encore qu'elle l'a été aux fêtes de juillet; et, comme chargé de la police, le président a été appelé dernièrement à autoriser

l'exercice de la contrainte par corps dans l'enceinte du palais, quoiqu'on ne soit plus en session ; sans cela il aurait fallu violer un privilége de la chambre, et recourir à une autre autorité. Du reste, ce n'est là qu'une simple observation ; mais j'ai dû la faire en présence de la chambre pour conserver ses droits.

« Il ne s'élève aucune réclamation, etc. »

12. Le président donne, à chaque séance, connaissance à la chambre des messages, lettres et paquets qui la concernent.

13. Les fonctions des secrétaires sont de surveiller la rédaction du procès-verbal, d'en faire lecture ; d'inscrire, pour la parole les Députés, suivant l'ordre de leur demande ; de compter ostensiblement les votes ; de tenir note des arrêtés et des ajournements prononcés ; en un mot, de faire tout ce qui est du ressort du bureau de la chambre.

14. Le président et les secrétaires renvoient aux bureaux toutes les pièces relatives aux objets qui doivent y être discutés.

CHAPITRE III.

Tenue des séances.

15. Le président fait l'ouverture et annonce la clôture des séances ; il indique, à la fin de chacune, après avoir consulté la chambre, l'heure d'ouverture de la séance suivante et l'ordre du jour, lequel sera affiché dans la salle. Le président ne pourra néanmoins mettre aucun intervalle entre les séances sans avoir pris l'avis de la chambre.

1. — Durant la session de 1830, M. Humblot-Comté fit la proposition de décider : 1° que l'ouverture des séances aurait lieu chaque jour à une heure précise, à moins que

l'ordre du jour ne l'eût réglé autrement; 2° que, lorsqu'à l'ouverture de la séance, le bureau jugerait que le nombre des Députés présents n'était pas suffisant pour que la chambre pût délibérer, le président pourrait ordonner l'appel nominal. Cette proposition, développée dans la séance du 20 novembre 1830, fut prise en considération et donna lieu à un rapport présenté par M. Dumeylet, le 29 novembre suivant. Par voie d'amendement, ce rapport proposait de n'ordonner l'appel nominal que sur la demande de dix membres au moins, pour éviter au président de décider par lui seul l'exécution d'une mesure qui pouvait avoir le caractère ou les effets d'une peine. Discutée dans la séance du 1er décembre, cette proposition fut rejetée. — Cette proposition fut reproduite avec quelques adoucissements, par M. Alby, dans la session de 1831, séance du 10 novembre. Combattue par des arguments d'ailleurs peu concluants, elle fut encore rejetée, et n'eut pas même les honneurs d'une prise en considération.

Malgré ces deux précédents contraires, l'usage s'est établi, lorsque le nombre des membres présents ne paraît pas suffisant, de faire procéder à un appel nominal, et de faire inscrire au *Moniteur* le nom des absents. (Voir, ci-après, art. 90.)

2. — ANGLETERRE. Dans le parlement, il y a une heure fixe pour le commencement des séances; il n'y en a point pour les terminer. Aussi, les débats qui excitent un grand intérêt sont-ils quelquefois de douze heures, de quinze et même au delà. Il n'en résulte aucun danger pour les projets de loi, parce que les règlements assurent des délais. Chaque bill doit passer trois fois dans la chambre, outre la discus-

sion dans le comité général. Il y a donc deux ajournements nécessaires, et il peut y en avoir un plus grand nombre.

3. — Sur six cent cinquante-huit membres dont se compose la chambre des Communes, on exige seulement la présence de vingt membres, pour que la séance puisse être ouverte, et encore souvent ce nombre n'est-il pas complet. Pour obvier à ces absences, dans les anciens temps, on avait porté des amendes de 5, de 10 et enfin de 40 livres sterling contre tout membre non présent; mais ce mode a été abandonné. On l'a remplacé par l'emprisonnement chez le sergent de la chambre, et encore cette peine ne peut être prononcée que dans le cas d'un appel spécial, et une excuse solide ou frivole, vague ou articulée, suffit pour en faire dispenser. — Cependant, lorsqu'il est constaté que vingt membres ne sont pas présents, soit à l'ouverture, soit durant la séance, la chambre doit s'ajourner à l'instant, et l'Orateur ne doit laisser entamer ou continuer aucune affaire.

4.—États-Unis. Tous actes, adresses, résolutions, émanant des deux chambres, portent la signature de l'Orateur; tous commandements donnés par la chambre des Représentants sont signés de lui et du secrétaire.

5. — Lorsque la chambre ne se trouve garnie que de quinze membres, y compris l'Orateur, ils peuvent forcer les autres membres à se rendre dans la chambre.

6. — Lorsqu'il y a appel des membres, le secrétaire fait l'appel et note les absents. L'appel étant fini, les absents sont réappelés, les portes sont fermées, et ceux pour lesquels il n'est pas donné d'excuse, ou pour lesquels il n'en est point présenté de valables, peuvent, sur l'ordre des membres présents, s'ils sont au nombre de quinze, être arrêtés à

mesure qu'ils se rendent, ou appréhendés partout où ils sont, par des messagers spécialement autorisés à les aller saisir et à les amener à la chambre. — Lorsqu'un membre arrêté est mis en liberté et admis à prendre sa place, la chambre décide si c'est avec ou sans dépens. De même, lorsqu'un membre a été mis en état d'arrestation par un messager spécialement commis à cet effet, elle décide si ce membre sera ou non tenu de payer les frais du messager.

7. — BELGIQUE. Sauf les cas d'urgence, le commencement des séances est fixé à midi. A midi et un quart, le président fait faire l'appel nominal: cet appel est suivi de la lecture des noms des membres absents sans congé; la liste en est portée au procès-verbal et insérée en outre dans le *Moniteur belge*, en tête du compte-rendu des séances de la chambre. Avant de prendre séance, les membres signent une liste de présence.

8.— ESPAGNE. Sur la proposition du président, le Congrès détermine, au commencement de chaque mois, l'heure à laquelle devront s'ouvrir les séances; elles durent au moins quatre heures, et peuvent être prolongées au delà sur la proposition du président ou d'un Député.

9. — GENÈVE. La convocation des membres du conseil représentatif est faite individuellement par cartes et en ces termes : « N. N. Il vous est enjoint, sous la foi de votre « serment, d'assister à la séance du....... et d'y voter. »

16. A l'ouverture de chaque séance, et après la lecture du procès-verbal, un secrétaire donnera connaissance à la chambre du nom et du domicile de chaque pétitionnaire. Les pétitions seront ensuite renvoyées à la commission où tous les Députés pourront en prendre communication.

1.—Dans l'usage, cet article n'est pas exécuté suivant les termes qu'il énonce. Les pétitions sont aujourd'hui inscrites sur un rôle général qui est imprimé et distribué par séries. Il y a autant de séries qu'il y a de commissions de pétitions; et autant de commissions de pétitions qu'il y a de renouvellements de bureaux. (Voir art. 58.) Ainsi, tous les mois, chaque série comprend, par ordre de réception, les pétitions présentées dans le mois précédent, et ces pétitions sont soumises à l'examen de la commission nommée par suite du dernier renouvellement des bureaux. Indépendamment du rôle général, il est distribué, chaque semaine, sous le titre d'*annexe au feuilleton*, le relevé des pétitions sur lesquelles des rapports sont préparés. (Voir art. 70, 71.)

2. — États-Unis. Sitôt après la lecture du journal (ou procès-verbal), l'Orateur appelle les pétitions, en interpellant collectivement les membres de chaque État et les délégués de chaque territoire qui, n'étant point érigé en État, est gouverné par la confédération.

3. — Espagne. Les pétitions adressées à la chambre sont immédiatement renvoyées à une commission, qui émet son avis sur chacune dans l'ordre des présentations.

17. Il ne sera fait à la tribune aucune analyse des ouvrages offerts à la chambre; un secrétaire en lit seulement le titre, et ils sont déposés à la bibliothèque.

18. Il y a dans la salle des places exclusivement réservées aux ministres.

19. Aucun membre de la chambre ne peut parler qu'après avoir demandé, de sa place, la parole au président, et l'avoir obtenue. Il ne parle qu'à la tribune. Pendant la séance, toute communication est interdite entre les Députés et les membres du bureau.

1.—Un Député n'est admis à donner lecture de l'opinion d'un membre absent qu'après avoir déclaré l'approuver en tout son contenu et en prendre la responsabilité. (Décis. parl. du 30 mars 1837.)

2. — ANGLETERRE. Aucun membre ne doit jamais parler, à moins qu'il n'ait pour objet de terminer son discours par une motion, ou qu'il veuille débattre une motion déjà faite. S'il n'existe pas de motion en discussion, l'Orateur peut arrêter le membre qui se lève pour parler.

3. — Les discours écrits sont formellement exclus dans le parlement; on considère que le principal inconvénient qui en résulte est qu'ils n'ont point de suite, de liaison, de rapport les uns avec les autres.

4. — ÉTATS-UNIS. Il faut une permission de la chambre pour lire un discours écrit. L'interdiction des discours écrits est basée, entre autres, sur cette considération, que la chambre serait ainsi forcée d'entendre les opinions du premier venu que tout membre pourrait aller emprunter. — Un membre ne peut faire lire son opinion par un autre membre.

5.—Si deux ou plusieurs membres se lèvent à la fois pour parler, l'Orateur nomme le membre qui doit parler le premier. — Nul ne peut parler plus de deux fois sur la même question sans la permission de la chambre, ou plus d'une fois, avant que tout membre qui désire la parole l'ait obtenue.

6.— ESPAGNE. Aucun Député ne peut parler plus d'une fois sur le même sujet avant que trois Députés *pour* et trois *contre* l'objet en discussion aient été entendus. Mais si après ceux-ci la discussion continue, il peut de nouveau

obtenir la parole, soit en la demandant, soit en prenant le tour d'un orateur qui aura consenti à le lui céder. Les membres d'une commission dont l'avis se discute, et l'auteur d'une proposition sur laquelle aucune commission n'a été appelée à donner son avis, peuvent prendre la parole autant de fois qu'ils le jugent convenable. On a toujours droit de répondre à un fait personnel. — Les ministres obtiennent la parole toutes les fois qu'ils la demandent.

7. — GENÈVE. Dans le conseil représentatif, il n'y a point de listes d'opinants. Le premier qui demande la parole est le premier entendu. Entre plusieurs compétiteurs, la préférence est décidée par le président, ou, en cas de difficulté, par le sort.

8. — La lecture des discours écrits est formellement défendue. On n'autorise que la lecture des pièces et rapports officiels.

20. Le président rappelle seul à l'ordre l'orateur qui s'en écarte. La parole est accordée à celui qui, rappelé à l'ordre, s'y est soumis et demande à se justifier; il obtient seul la parole.

Lorsqu'un orateur a été rappelé deux fois à l'ordre dans le même discours, le président, après lui avoir accordé la parole pour se justifier, s'il le demande, doit consulter la chambre pour savoir si la parole ne sera pas interdite à l'orateur pour le reste de la séance sur la même question.

La chambre prononce par assis et levé, sans débat.

1. — ANGLETERRE. L'Orateur doit interrompre le membre qui, dans son discours, s'écarte en digression, sort de l'ordre du jour, se permet des personnalités contre un des membres, ou fait intervenir le nom du Roi afin d'influer

sur les votes. — Dans ces divers cas, tout membre a droit de crier à l'ordre, si l'Orateur ne remplit pas son devoir. Si quelques autres membres veulent parler sur la question de l'ordre violé, ils doivent tous être entendus, et il faut décider alors si celui qui a été ramené à l'ordre aura la permission de continuer son discours, ou si la parole lui sera retirée, ou même s'il subira une censure. — La censure est une réprimande qui peut aller jusqu'à l'emprisonnement, et même jusqu'à l'expulsion de la chambre. Cette exclusion n'empêche pas que le membre ne puisse être élu de nouveau par ses commettants.

2. — États-Unis. Tout membre de la chambre des Représentants qui, soit par ses discours, soit par sa conduite, contrevient aux règles de la chambre, est rappelé à l'ordre, soit par l'Orateur, soit par un membre de l'assemblée. Rappelé à l'ordre, il doit s'asseoir sur-le-champ, à moins que la chambre ne lui permette de donner des éclaircissements. La chambre, si l'on en appelle à sa décision, décide sans débat sur l'interpellation; si l'on n'en appelle pas à la chambre, l'Orateur décide souverainement. Si la décision est favorable au membre rappelé à l'ordre, il continue son discours; dans le cas contraire, et suivant la circonstance, il peut être blâmé par la chambre.

3. — Espagne. Il faut trois rappels à l'ordre par le président pour que la parole soit retirée à l'orateur.

21. Le président ne peut prendre la parole dans un débat que pour présenter l'état de la question et y ramener : s'il veut discuter, il quitte le fauteuil, et ne peut le reprendre qu'après que la discussion sur la question est terminée.

22. Toute personnalité, tout signe d'approbation ou d'improbation sont interdits.

23. Si un membre de la chambre trouble l'ordre, il y est rappelé nominativement par le président; s'il insiste, le président ordonne d'inscrire au procès-verbal le rappel à l'ordre. En cas de résistance, l'assemblée prononce l'inscription au procès-verbal avec censure.

Le conseil des Cinq-Cents et le conseil des Anciens avaient le droit de police sur leurs membres, mais ils ne pouvaient prononcer de peines plus fortes que la censure, les arrêts pour huit jours et la prison pour trois jours. — M. de Serre, en 1817, proposait de rétablir une partie de cette pénalité.

24. Si la chambre devient tumultueuse, et si le président ne peut la calmer, il se couvre. Si le trouble continue, il annonce qu'il va suspendre la séance. Si le calme ne se rétablit pas, il suspend la séance pendant une heure, durant laquelle les membres de la chambre se réunissent dans leurs bureaux respectifs. L'heure expirée, la séance est reprise de droit.

25. Nul ne doit être interrompu lorsqu'il parle. Si un membre de la chambre s'écarte de la question, le président l'y rappelle.

Le président ne peut accorder la parole sur le rappel à la question.

Si un orateur, après avoir été deux fois, dans le même discours, rappelé à la question, continue à s'en écarter, le président doit consulter la Chambre pour savoir si la parole ne sera pas interdite à l'orateur pour le reste de la séance sur la même question.

La chambre prononce par assis et levé, sans débat.

26. Nul ne parle plus de deux fois sur la même question, à moins que la chambre n'en décide autrement.

ANGLETERRE. Nul ne peut parler plus d'une fois sur la même question dans le même débat. Trois exceptions à cette règle : 1° pour expliquer un discours mal compris ou mal interprété, et alors l'Orateur doit se borner rigoureusement à une simple explication ; 2° quand la chambre est formée en comité, alors toute liberté dans la discussion ; 3° quand un amendement est présenté sur la motion, on peut parler sur l'amendement.

27. Dans les discussions, les orateurs parlent alternativement pour et contre.

BELGIQUE. La parole est accordée suivant l'ordre des demandes ou inscriptions. Il n'est dérogé à cet ordre que pour accorder la parole alternativement *pour*, *sur* et *contre* les propositions en discussion. La parole *sur* est exclusivement réservée aux orateurs qui ont des amendements à proposer; ils déposent ces amendements sur le bureau en quittant la tribune. Les Députés parlent de leurs places ou de la tribune, et debout. — Aucun membre ne parle plus de deux fois sur la même question, à moins que l'assemblée n'en décide autrement.

28. Les réclamations d'ordre du jour, de priorité et de rappel au règlement, ont la préférence sur la question principale et en suspendent la discussion. La question préalable, c'est-à-dire celle qu'il n'y a lieu à délibérer, et les amendements, sont mis aux voix avant la question principale.

1.—ÉTATS-UNIS. Lorsqu'une motion est en discussion, on ne peut faire aucune autre motion que les suivantes : 1° pour ajourner la chambre ; 2° pour que la motion reste

déposée sur le bureau; 3° pour la question préalable; 4° pour la remise indéfinie; 5° pour une remise à jour fixe; 6° pour renvoyer à un comité; 7° pour des amendements. Toutes ces motions ont la priorité l'une sur l'autre dans l'ordre de l'énonciation qui précède. — Il n'y a point de débat sur la question préalable.

2. — GENÈVE. Une proposition étant mise en délibération, il n'en est fait aucune nouvelle que le sort de la première n'ait été décidé, excepté pour les cas suivants : 1° pour présenter un amendement; 2° pour proposer un délai; 3° pour réclamer une loi d'ordre à l'instant de sa violation.

29. Dans les questions complexes, la division a lieu de droit lorsqu'elle est demandée.

30. Il est toujours permis de demander la parole pour poser la question.

31. Les membres de la chambre qui, en vertu de l'article 38 de la Charte constitutionnelle, demandent un comité secret, en font expressément la demande à la tribune ; leurs noms sont inscrits au procès-verbal de la séance.

1. — Les ministres ont le droit d'assister aux comités secrets des chambres. Ils tiennent ce droit du second paragraphe de l'article 46 de la Charte constitutionnelle. (Décis. parlem. du 26 janvier 1838.)

2. — ÉTATS-UNIS. Toutes les fois que le président des États-Unis fait parvenir à la chambre des Représentants des messages confidentiels, la chambre est évacuée par tout le monde, hormis ses membres, le secrétaire, le sergent d'armes et l'huissier. Elle continue dans cet état pen-

dant la lecture des communications, et, à moins de décision contraire, pendant que durent les débats et procédures dont ces communications peuvent être l'objet. De même, lorsque l'Orateur ou tout autre membre de la chambre annonce vouloir faire une communication qu'il considère comme devant être tenue secrète, la chambre est évacuée pendant ladite communication. Elle juge ensuite si la matière exige le secret, et passe un ordre en conséquence.

3. — Belgique. La chambre se forme en comité secret sur la demande de son président, ou sur la demande de dix membres. Elle décide ensuite, à la majorité absolue, si la séance doit être reprise en public sur le même sujet. — La demande du comité secret est présentée par écrit et signée. Les noms des membres qui la forment sont inscrits au procès-verbal.

4. — Espagne. La chambre se forme en comité secret lorsqu'il est demandé par les ministres, par la majorité d'une commission, par sept Députés sur leur signature, ou par le président; dans ce dernier cas, la chambre décide.

32. Toute proposition ayant une loi pour objet est votée par la voie du scrutin secret. A l'égard des autres propositions, la chambre vote par assis et levé, à moins que vingt membres n'aient demandé le scrutin secret, ou ne le demandent après une première épreuve.

1. — La chambre vote toujours au scrutin secret sur les projets de loi, même lorsque tous les articles d'un projet de loi ont été successivement rejetés. (Décis. parlement. du 15 juin 1837.)

2. — Le vote au scrutin secret a lieu sur toute proposition

qui a une loi pour objet, alors même que cette proposition aurait déjà été rejetée par le vote par assis et levé. (Décis. parlem. du 24 janvier 1835.)

3. — BELGIQUE. Sauf le vote sur l'ensemble des lois, qui a toujours lieu par appel nominal et à haute voix, la chambre exprime son opinion par assis et levé, à moins que cinq membres ne demandent le vote par appel nominal et à haute voix.

4. — ESPAGNE. Lorsqu'un projet de loi ou l'avis d'une commission a été rejeté, la chambre peut encore décider s'il y a lieu de le renvoyer à la commission pour qu'elle en rédige un nouveau. — Après la discussion et le vote sur les articles, le secrétariat rédige le projet, qui, après avoir été révisé par la commission de la correction de style, est définitivement soumis à la dernière approbation de la chambre.

33. Lorsque plusieurs propositions de lois relatives à des intérêts communaux ou départementaux, présentées ensemble, renvoyées à une seule commission unique, et comprises dans un seul rapport, ne donneront lieu à aucune réclamation, elles seront successivement votées par assis et levé; il sera voté sur l'ensemble par la voie du scrutin secret.

Si une discussion s'élève à l'occasion d'une ou plusieurs de ces lois, il sera voté au scrutin secret sur chacune de celles qui y auront donné lieu.

1. — La chambre ne statue par un seul et même scrutin, sur plusieurs projets de loi d'intérêt local, que quand ils sont de nature semblable, ou qu'ils ont été examinés par une même commission. (Décis. parlem. du 30 avril 1836.)

2.—Contrairement à ce précédent, la chambre vote, par

un même scrutin, sur des projets de loi de modification de limites et d'autorisation d'emprunts locaux, bien qu'ils eussent été examinés par des commissions différentes. (Séance du 11 mai 1836.)

3.—Ordinairement, il est fait des rapports séparés sur les lois d'intérêt local, et la chambre ne vote pas moins, par un seul et même scrutin, sur plusieurs lois ayant ce caractère. Il n'est pas nécessaire, pour qu'il y ait lieu à un seul scrutin, que ces lois aient été présentées en même temps, ni qu'elles statuent sur les mêmes objets; il suffit qu'il s'agisse de lois d'intérêt local.

54. Avant de fermer la discussion, le président consulte la chambre pour savoir si elle est suffisamment instruite; dans le doute, après une seconde épreuve, la discussion continue.

Belgique. Si dix membres demandent la clôture d'une discussion, le président la met aux voix; il est permis de prendre la parole pour ou contre une demande de clôture. Il n'est pas permis de prendre la parole entre deux épreuves.

55. Lorsque la chambre exprime son opinion par assis et levé, le président et les secrétaires décident du résultat de l'épreuve, qui peut se répéter; s'il y a doute après la seconde épreuve, il est procédé à l'appel nominal.

1.—L'appel nominal dont il est ici question n'est pas entendu dans le même sens qui lui est donné en Belgique, en Espagne, et qui lui était donné par nos législatures de 1789 à l'an III : ce n'est qu'une formalité qui annonce l'ouverture du scrutin secret. (Voir prem. part., chap. VI.)

2. — Lorsqu'un projet de loi se compose d'un seul article, et que, cet article étant mis aux voix, deux épreuves sont déclarées douteuses, la chambre statue à la fois sur l'article et sur l'ensemble du projet de loi par un seul et même scrutin.

3. — BELGIQUE. Le vote par assis et levé n'est complet que par l'épreuve et la contre-épreuve; le président et les secrétaires décident du résultat de l'épreuve et de la contre-épreuve, qui peuvent se répéter; s'il y a doute après la répétition, il est procédé à l'appel nominal. Après cet appel, il en est immédiatement fait un second pour les Représentants qui n'ont pas encore voté. Le second appel terminé, le compte des votes est arrêté par le président et les secrétaires. — Tout membre qui, présent dans la chambre lorsque la question est mise aux voix, s'abstient de voter, est invité, après l'appel nominal, à faire connaître les motifs qui l'engagent à ne pas prendre part aux votes. — Pour toute résolution votée par appel nominal, chaque membre peut exiger que son vote soit inséré au procès-verbal sans que, dans aucun cas, il puisse être fait mention au procès-verbal des motifs du vote.

36. Pour procéder au scrutin, un secrétaire fait l'appel nominal. Le Député appelé reçoit une boule blanche et une boule noire; il dépose, dans l'urne placée sur la tribune, la boule qui exprime son vœu; il met dans une autre urne, placée sur le bureau des secrétaires, la boule dont il n'a pas fait usage. La boule blanche exprime l'adoption; la noire, la non adoption.

L'appel terminé, le réappel se fait de suite pour les Députés qui n'ont pas encore voté.

Le réappel fini, les secrétaires versent les boules dans une cor-

beille ; ils en font ostensiblement le compte, et séparent les boules blanches des noires.

Le résultat de ce compte est arrêté par deux secrétaires et proclamé par le président.

Après avoir voté, chaque membre de la chambre se remet à sa place.

1. — Lorsque le nombre des boules blanches est égal à celui des noires, la proposition soumise au scrutin est rejetée. (Séance du 28 juin 1837.)

2. — ANGLETERRE. Les voix se recueillent de la manière suivante. L'Orateur expose la question dans toute son étendue, puis il ajoute : *Ceux qui sont de cette opinion diront* OUI ; sur quoi tous les membres qui sont pour la motion disent à l'instant, *oui*. L'Orateur dit alors : *Ceux qui sont d'avis contraire doivent dire* NON ; et les membres qui sont contre la motion disent, *non*. Si la majorité est pour les *oui*, l'Orateur dit : *Les oui paraissent l'emporter*. Tout membre de la minorité a droit de contester l'exactitude de ce résultat, et de dire : *Les non l'emportent*. Alors il requiert la division par une simple formule signée, remise au président, et ainsi conçue : *Je requiers la division*. — Cette demande doit être faite avant que la chambre ait passé à une autre affaire, ou bien encore avant qu'un membre absent au moment des votes ne soit entré dans la chambre, dans ce dernier cas, afin d'éviter une influence étrangère.

La division étant demandée, il faut que l'une des deux opinions sorte de la chambre et que l'autre y reste. C'est un grave sujet de controverse parlementaire que de savoir quelle opinion doit rester, et quelle doit sortir. On a es-

sayé de poser, en règle générale, que ceux qui sont pour le maintien des ordres de la chambre demeurent, et que ceux qui sont pour des changements, des nouveautés ou des mesures contraires à la marche établie sortent. Un des deux partis étant sorti, l'Orateur nomme deux vérificateurs du côté des *oui*, deux du côté des *non*, qui commencent par compter ceux qui sont dans la chambre, et en font rapport à l'Orateur. Ensuite ils se placent de chaque côté de la porte, et comptent les membres sortis à mesure qu'ils rentrent, et en rendent également le nombre au président. Les membres du parti sortant qui, par inattention ou par quelque autre circonstance, ont négligé de sortir avant que la porte fût fermée, ne peuvent plus voter suivant leur opinion, et sont comptés comme votant avec ceux qui sont restés dans la chambre, quoiqu'on sache que leur opinion est contraire. — Lorsque la chambre est formée en comité, le partage des voix ne se fait pas en quittant la chambre, mais en se rangeant des deux côtés opposés. Dans les deux cas, il n'est permis à personne de rester neutre; tous les membres sont obligés de voter. —L'Orateur n'a droit de voter que quand il y a égalité de voix; alors son vote devient prépondérant et décisif.

3. — Il est de règle qu'aucun membre ne peut se récuser, et que tous sont obligés de voter; dès lors il semblerait, dans le scrutin par *oui* et *non*, que, quand une opinion est connue, il devient inutile de faire la contre-épreuve de l'opinion opposée. Cependant il faut remarquer qu'on veut surtout un vote libre et éclairé. Ainsi, on ne peut comprendre dans la division les membres qui ne se trouvaient pas présents dans la chambre au moment même où

elle s'opérait. Mais le membre qui arrive avant que la division ne soit ordonnée, mais après que l'Orateur a mis aux voix l'affirmative, et avant que la négative ne soit proposée, ce membre peut encore prendre la parole. Il peut proposer des amendements au moyen desquels la discussion peut être ouverte de nouveau, et la mise aux voix différée encore de beaucoup; et comme quelques personnes qui ont répondu *oui* peuvent être ébranlées dans leur opinion par de nouveaux arguments, l'affaire doit être mise aux voix de nouveau.—Cette faculté, accordée à un membre qui arrive avant la division demandée, et après le vote par *oui*, appartient également à tout membre déjà présent dans l'assemblée.

4. — ÉTATS-UNIS. Les votes sont recueillis de trois manières différentes dans la chambre des Représentants : 1° L'Orateur met la question aux voix par oui et par non, comme dans la chambre des Communes d'Angleterre; 2° si l'Orateur est en doute, ou si la division est demandée, ceux qui sont pour l'affirmative se lèvent les premiers, et ensuite ceux qui sont pour la négative; 3° si l'Orateur est encore en doute, ou si l'on demande le compte des voix, l'Orateur nomme deux membres de chaque opinion pour compter les voix affirmatives; ces deux membres ayant fait leur rapport, il en nomme deux autres pour compter les voix négatives, et le rapport lui étant fait, il annonce la décision de la chambre. — Les vérificateurs comptent ainsi les deux opinions opposées à mesure que chaque membre se lève de nouveau. Pendant que les vérificateurs procèdent à ce dénombrement, de même que quand on vote par oui et par non, nul ne peut sortir de sa place, ni

même parler. — Lorsqu'on procède au départage et au dénombrement des voix, tout membre qui se trouve en dehors de la barre n'est pas compté.

5. — L'Orateur ne prend part au vote que lorsqu'il y a partage, et alors sa voix décide; si son vote, réuni à la minorité, produit le partage, la question est écartée. Ainsi, vingt contre vingt, il vote pour ou contre, il y a décision; s'il y a vingt contre vingt et un, et qu'il opine avec la minorité, sa voix est appelée, et alors la proposition est perdue. L'Orateur ne donne jamais sa voix que quand elle peut produire un effet sur la discussion.

6. — Aucun membre ne peut donner sa voix sur une question à la décision de laquelle il est immédiatement et particulièrement intéressé, ou sur une affaire qui a été mise aux voix durant son absence. Lorsqu'on procède au départage et au dénombrement de la chambre, tout membre qui se trouve en dehors de la barre (dans la galerie du public) n'est pas compté.

Tout membre présent lorsque la question est mise aux voix doit donner son vote, à moins que, pour des raisons particulières, il en soit dispensé.

7.—Belgique. Lorsque des amendements ont été adoptés, ou des articles d'une proposition rejetés, le vote sur l'ensemble doit avoir lieu dans une séance autre que celle où les derniers articles de la proposition ont été votés. Il doit s'écouler au moins un jour entre ces deux séances. Dans la seconde, les amendements adoptés et les articles rejetés sont soumis à une nouvelle discussion et à un vote définitif. Il en est de même des amendements qui seraient motivés sur

cette adoption ou ce rejet. Tous amendements étrangers à ces deux points sont interdits.

8. — Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages. En cas de partage des voix, la proposition mise en délibération est rejetée.

9. — ESPAGNE. La chambre des Députés exprime son vote de quatre manières différentes : 1° par assis et levé, ou vote ordinaire; 2° par l'appel nominal; 3° par bulletins; 4° à l'aide de boules. Dans le vote ordinaire, s'il y a doute ou réclamation, même après que le résultat a été annoncé, le président nomme deux Députés de ceux qui étaient levés, et deux de ceux qui étaient assis, pour vérifier la nouvelle épreuve. Durant cette opération, nul ne peut sortir de la salle ou y entrer. Le vote ordinaire se répète toutes les fois que la différence entre ceux qui sont pour et ceux qui sont contre ne dépasse pas trois, ou que les Députés qui comptent les voix ne se trouvent pas d'accord après avoir compté deux fois. — L'appel nominal se fait lorsque sept Députés le demandent. Dans ce mode de voter, les Députés disent leur nom selon l'ordre dans lequel ils sont assis, et ajoutent *oui* ou *non*, s'ils sont *pour* ou *contre* la proposition. — Le vote par bulletins a lieu lorsqu'il s'agit d'élire un membre à une fonction de la chambre. — Le vote à l'aide de boules se fait dans les formes usitées en France. Lorsqu'il y a partage dans un vote, le débat s'ouvre de nouveau, et le vote recommence. S'il y a encore partage, le vote est remis à la séance suivante. Si à cette séance le partage se renouvelle, il entraine le rejet. — Le vote des lois exige la majorité plus un des membres qui composent la chambre.

10. — GENÈVE. Les votes sont recueillis par assis et levé ; dans le cas de doute, on compte les membres levés et les membres restés assis. — Le président ne vote que lorsque les voix sont également partagées.

37. Les nominations se font au scrutin secret, et le contrôle des votes se fait par le compte des boules que chaque votant dépose dans l'urne placée sur le bureau des secrétaires.

38. La présence de la majorité des Députés est nécessaire pour la validité des votes de la chambre.

1. — Lorsqu'avant un vote aucune réclamation ne s'est élevée sur le nombre des membres présents, la chambre peut-elle être réputée en nombre, et le vote doit-il être considéré comme acquis? (Voir prem. part., chap. VI, sect. 2. —Voir s^ce du 31 janvier 1837.) Lorsqu'en Angleterre et aux États-Unis, l'opération du vote fait reconnaître que la chambre n'est plus en nombre suffisant pour délibérer, la votation est renvoyée à la séance suivante.

2. — Cet article n'est pas applicable au cas où il s'agit de voter sur des pétitions.

39. Lorsque l'autorisation exigée par l'art. 44 de la Charte sera demandée, le président indiquera seulement l'objet de la demande.

Il la renverra immédiatement dans les bureaux, qui nommeront une commission pour examiner s'il y a lieu d'accorder l'autorisation.

CHAPITRE IV.

Des propositions.

40. Les propositions de loi adressée à la chambre par le Roi,

et les Résolutions envoyées par la chambre des Pairs, après que la lecture en a été faite dans la chambre, sont imprimées, distribuées et transmises dans les bureaux par le président, pour y être discutées suivant la forme établie au chapitre v.

41. Chaque membre qui voudra faire une proposition la signera et la déposera sur le bureau, pour être communiquée, par les soins du président, dans les bureaux de la chambre. Si trois bureaux au moins sont d'avis que la proposition doit être développée, elle sera lue à la séance qui suivra la communication dans les bureaux.

Le président de chaque bureau transmettra l'avis de son bureau au président de la chambre.

1. — ANGLETERRE. Tout membre a droit de proposer une motion sur un objet quelconque, mais il faut qu'elle soit écrite et soutenue par un autre membre qui demande qu'elle soit proposée à la chambre. L'auteur d'une motion importante prévient ordinairement la chambre qu'à tel jour il fera telle motion. — La motion est proposée à la chambre par l'Orateur, ou, si l'assemblée s'est formée en comité, par celui qui tient le siége. Dans ce dernier cas, les membres ont pleine liberté de parler sur le sujet indiqué.

2. — ÉTATS-UNIS. Un bill est introduit au moyen d'une motion pour obtenir de la chambre la permission de le présenter, ou bien en conséquence d'un ordre rendu sur le rapport d'un comité. Dans les deux cas il est nommé un comité pour le rédiger. — Chaque bill est soumis à trois lectures successives. La première a seulement pour objet de donner communication du bill à la chambre et de la faire voter sur la seconde lecture. A la seconde lecture, le bill est renvoyé à un comité ou expédié en grosse. Lorsqu'un bill est renvoyé au comité général de la chambre, il est d'abord

lu en totalité par le secrétaire, et ensuite lu et discuté article par article, le préambule étant toujours traité le dernier. Tous les amendements, à mesure et dans la forme qu'ils sont agréés par le comité, sont écrits par le secrétaire sur des feuilles avec annotation des pages et des lignes auxquelles ils appartiennent; et lorsque le comité lève la séance, il en est fait rapport à la chambre. Après ce rapport, le bill est encore sujet à être débattu et amendé, article par article, dans la chambre, avant de passer à la troisième lecture.

3. — En Angleterre comme aux États-Unis, une motion présentée à l'effet d'examiner *l'état du pays* doit être essentiellement discutée en comité général, parce qu'il ne s'agit point de proposition spéciale, et qu'en comité la discussion est plus libre.

Nous sommes loin encore, en France, de ces formes qui facilitent toutes interpellations nécessaires sur la situation des affaires politiques.

4. — BELGIQUE. L'avis d'une seule *section* ou bureau suffit pour que la proposition soit lue et développée en séance publique.

42. Après la lecture de la proposition, suivant l'ordre dans lequel elle a été déposée, le membre proposant annoncera le jour où il désire être entendu.

Au jour que la chambre aura fixé, il exposera les motifs de sa proposition.

43. Si la proposition est appuyée, la discussion est ouverte, et le président consulte la chambre pour savoir si elle prend en considération la proposition qui lui est soumise, si elle l'ajourne ou si elle déclare qu'il n'y a pas lieu à délibérer.

1. — Belgique. La proposition doit être appuyée par cinq membres au moins.

2. — Espagne. La prise en considération est mise aux voix sans aucune discussion, après que l'auteur a développé sa proposition.

44. Si la chambre décide qu'elle prend la proposition en considération, cette proposition est imprimée, distribuée et renvoyée à chacun des bureaux qui la discutent et nomment un membre de la commission centrale, chargé de faire un rapport à la chambre, le tout suivant les formes établies au chapitre v.

La proposition, étant prise en considération, doit être renvoyée à l'examen d'une commission spéciale, quand bien même le gouvernement aurait annoncé la prochaine présentation d'un projet de loi sur la même matière. Cette présentation ne peut entraver la suite à donner au droit d'initiative parlementaire. (Décis. parl. du 23 mars 1835).

45. La discussion qui suivra le rapport de la commission est divisée en deux débats : la discussion générale et celle sur les articles.

1. — Espagne. Dans les projets d'une longue étendue, il peut y avoir plusieurs discussions générales sur les divers livres ou titres dont ils se composent. Dans la discussion générale sur le principe, l'esprit et l'opportunité d'un projet, on peut en même temps examiner les amendements et les additions.

2. — Genève. Aucun projet de loi ne peut être décrété qu'après avoir passé par trois débats distincts. Le premier

débat roule sur la convenance ou disconvenance du projet en général. Il est terminé par la question : L'assemblée veut-elle que le projet soit soumis au second débat? — Pour le second débat, l'assemblée se constitue en *commission générale*; son objet particulier est l'examen du projet, article par article, et la discussion des amendements. Chaque article et chaque amendement sont mis aux voix, mais il n'y a rien de définitif dans ce débat. Il est terminé par deux questions : L'assemblée veut-elle que la *commission générale* soit conclue? L'assemblée veut-elle que tel jour soit assigné pour le troisième débat? — Dans le troisième débat on peut ramener toutes les questions traitées dans les deux premiers. La discussion est ouverte sur chaque article. On vote successivement sur chaque amendement et sur chaque article. Le débat est terminé par cette question : l'assemblée adopte-t-elle la loi en son entier? — Dans le premier et le troisième débat, la réplique est permise, mais nul n'a le droit de parler plus de deux fois. Dans le second débat la parole est permise jusqu'à trois fois.

46. La discussion générale portera spécialement sur le principe et sur l'ensemble du projet de loi, de la Résolution des Pairs, ou de la proposition des Députés.

BELGIQUE. Outre la discussion générale et la discussion des articles, la chambre peut ordonner une discussion sur l'ensemble de chacune des divisions d'une proposition.

47. La discussion sur les articles s'ouvrira successivement sur chaque article, suivant son ordre, et sur les amendements qui s'y rapportent. En conséquence, les amendements sont déposés

sur le bureau. Le président les fait imprimer avec le nom des proposants, et distribuer aux membres de la chambre, si la discussion est renvoyée au lendemain.

1. — Belgique. La chambre ne délibère sur aucun amendement, si, après avoir été développé, il n'est appuyé au moins par cinq membres. Si la chambre décide qu'il y a lieu de renvoyer l'amendement dans les sections ou à une commission, elle suspend la délibération.

2. — Espagne. L'avis de la commission est considéré comme amendement par rapport au projet du gouvernement ou du Sénat, et l'opinion de la minorité de la commission comme amendement à l'opinion de la majorité.

48. Après la discussion générale sur une proposition d'un membre de la chambre, le président consulte la chambre pour savoir si elle entend passer à la discussion des articles.

Si la chambre décide qu'il n'y a pas lieu de passer à cette discussion, il ne sera pas donné suite à la proposition.

49. La chambre ne délibère sur aucun amendement, si, après avoir été développé, il n'est appuyé.

Genève. Aucun amendement n'est mis en délibération s'il n'est appuyé par cinq personnes au moins.

50. Quoique la discussion soit ouverte sur une proposition, celui qui l'a faite peut la retirer; mais, si un autre membre la reprend, la discussion continue.

1.— L'auteur d'une proposition peut-il la retirer avant que la discussion ne soit ouverte? Le règlement ne détermine pas les formes ni les conditions du retrait d'une proposition, et il doit en résulter que, jusqu'au moment du

scrutin, le membre qui l'a présentée est maître de la retirer. Cependant on a trouvé irrégulier le retrait d'une proposition annoncé par lettre au président, au moment où les bureaux délibéraient sur l'opportunité de la lecture en séance publique de cette proposition. La chambre a passé à l'ordre du jour sur l'incident. (Sce du 12 mars 1835.)

2. — Angleterre. Lorsqu'une motion a été proposée à la chambre par l'Orateur, celui qui l'a faite n'est plus maître de la retirer sans la permission de la chambre.

États-Unis. La motion peut être retirée tant qu'il n'y a pas été fait d'amendement, ou qu'elle n'a pas encore été l'objet d'une décision.

3. — Espagne. L'auteur d'une proposition peut la retirer avant que la chambre l'ait prise en considération; après, il n'en est plus maître.

51. Le résultat des délibérations de la chambre sur les projets de loi, les Résolutions de la chambre des Pairs et les propositions des Députés, est proclamé par le président en ces termes : *La chambre a adopté*, ou *la chambre n'a pas adopté*.

52. Toute proposition qui aura été adoptée sera appelée *Résolution de la chambre*.

Angleterre. Quand une *proposition* est faite à la chambre des Communes, elle est appelée *motion;* mais quand elle est adoptée, elle devient Résolution de la chambre.

53. Hors le cas de dissolution de la chambre ou d'expiration du pouvoir de ses membres, les travaux législatifs commencés et interrompus par la clôture de la session pourront, à la session suivante, être repris dans l'état où ils sont restés.

Cette faculté, applicable seulement aux projets sur lesquels

un rapport aura été fait, sera exercée en vertu d'une décision de la chambre, prise sur la demande d'un de ses membres.

1. — En cas de reprise d'un projet de loi, la commission nommée à la session précédente peut se réunir et présenter, s'il y a lieu, un supplément à son rapport. (Décis. parl. du 27 mars 1837.)

2. — ESPAGNE. Même dans le cas d'un renouvellement par suite de dissolution, la chambre peut reprendre les Codes (*los Codigos*) dont l'examen et la discussion pourront se continuer.

54. La chambre ne fait imprimer à ses frais que les rapports des commissions, ou les développements des propositions qu'elle a adoptées; elle peut aussi ordonner, si elle le juge utile, l'impression des discours et documents relatifs aux finances.

CHAPITRE V.

Des bureaux.

55. Au commencement de chaque session, la chambre se partage en neuf bureaux, composés chacun, autant qu'il sera possible, d'un nombre égal de Députés.

1. — Les bureaux sont tirés au sort par le président, en séance publique.

2. — Il n'est pas contraire aux précédents de laisser un jour d'intervalle entre le tirage au sort des bureaux et leur convocation, pour procéder à leur organisation. (Voir séance du 16 mars 1838.)

3. — BELGIQUE. La chambre des Représentants belges se partage, par la voie du sort, en six *sections* ou bu-

reaux, qui remplissent absolument le même office que les bureaux de la chambre des Députés de France. Mais, outre les commissions temporaires nommées par ces bureaux, la chambre des Représentants a encore deux commissions permanentes, la première, dite *commission des finances et des comptes*; la seconde, *commission de l'agriculture, de l'industrie et du commerce*. Ces commissions sont composées de sept membres, ou, suivant la nécessité, d'un plus grand nombre, nommés au scrutin par bulletins de liste et à la majorité absolue. Ces deux commissions permanentes sont chargées, chacune dans les matières qu'indique sa dénomination :

1o De fournir à la chambre tous les renseignements qu'elle les charge de recueillir sur une proposition;

2o D'examiner les propositions que la chambre leur renvoie, de faire rapport et présenter des conclusions motivées sur des propositions;

3o De préparer des projets de Résolution, s'il y a lieu, sur des pétitions assez importantes pour que la chambre juge à propos de les leur renvoyer;

4o De préparer à la chambre des projets de Résolution.

Indépendamment de ces commissions permanentes, et d'une commission de pétitions composée comme dans la chambre des Députés, il peut en être formé pour l'examen d'une ou plusieurs propositions, soit par élection au scrutin et à la majorité absolue ou relative, soit par la voie du sort, soit à la demande de la chambre par le président.

4. — Espagne. La chambre des Députés se partage en sept bureaux, qui examinent les projets de loi et nomment les commissions chargées d'en faire le rapport. Outre ces

commissions purement temporaires, la chambre a six commissions permanentes : 1º *commission de vérification des pouvoirs*, composée de sept membres ; 2° *commission du budget*, nommée au commencement de la session, et composée de trente-cinq membres, cinq par chaque bureau ; 3º *commission de l'examen des comptes*, composée de sept membres ; 4° *commission des pétitions*, dont les membres se renouvellent chaque mois, au moment du renouvellement des bureaux. Cependant ce renouvellement n'a lieu que lorsque la commission a examiné et soumis à la chambre toutes les pétitions dont elle était saisie ; 5° *commission d'administration intérieure*, composée de sept membres, et, plus, du président de la chambre ; 6º *commission de correction du style* (de correction de estilo), composée d'un secrétaire de la chambre et de deux Députés ; pour nommer ceux-ci, chaque bureau désigne un de ses membres, et les sept réunis en désignent deux d'entre eux qui deviennent ainsi membres de la commission. — Les commissions de pure cérémonie sont nommées par le président de la chambre.

56. Ces bureaux sont formés par la voie du sort, et désignés par les numéros 1, 2, 3, etc.

57. Chaque bureau nomme, à la majorité absolue, son président et son secrétaire.

Les bureaux ont leur ordre du jour comme la chambre. Il ne suffit pas que des projets de loi soient imprimés pour qu'on puisse se saisir de soi-même, et par conséquent isolément dans chaque bureau, de projets de loi imprimés et distribués. Il importe que cette opération soit simultanée,

et que tous les bureaux s'occupent à la fois de l'examen des mêmes projets de loi. (Séance du 26 janvier 1837. Observation de M. le président Dupin.)

58. Le renouvellement des bureaux a lieu chaque mois, par la voie du sort.

1. — *Chaque mois*, c'est-à-dire tous les trente jours.

2. — Dans le cas de prorogation, et dès la première séance de la reprise des travaux, la chambre procède au renouvellement de ses bureaux, bien que les bureaux précédemment tirés n'eussent que seize jours de durée au moment où est intervenue la prorogation. (Décis. parl. des 5 novembre 1830 et 1er décembre 1834.)

3. — Le temps écoulé depuis la prorogation de la chambre jusqu'à sa réunion ne compte pas dans les débats fixés au renouvellement des bureaux. (Voir prem. part. chap. IV, page 101.)

4. — ESPAGNE. Les bureaux se renouvellent, par la voie du sort, à la première séance de chaque mois, excepté lorsque leur formation a eu lieu après le 15 du mois précédent.

59. Chaque bureau discute séparément les propositions qui lui sont transmises par la chambre, ainsi qu'il est dit ci-dessus.

BELGIQUE. La discussion ne peut commencer dans les *sections* ou bureaux qu'au moins trois jours après la distribution, sauf les cas d'urgence dont la chambre décide.

60. Lorsque la discussion est terminée, chaque bureau nomme un rapporteur à la majorité absolue.

1. — Lorsqu'il y a lieu de remplacer des membres de commissions nommés avant la formation des bureaux en exercice, cette opération est faite par ceux des bureaux actuels qui portent les numéros des anciens bureaux auxquels appartenaient les commissaires à remplacer. (Décis. parl. du 24 février 1836. — Voir prem. part., chap. IV, p. 110.)

2. — En cas de reprise d'un projet de loi, la commission formée durant la session précédente subsiste, et le rapporteur qu'elle a nommé continue ses fonctions. (Décis. parl. du 10 janvier 1834.)

61. Lorsque les deux tiers des bureaux se déclarent suffisamment instruits, les rapporteurs se réunissent et discutent ensemble.

1. — La réunion des rapporteurs nommés par chacun des neuf bureaux constitue la commission centrale chargée de faire à l'assemblée générale de la chambre un rapport sur le projet de loi ou sur la proposition renvoyés à l'examen préliminaire des bureaux. Les pouvoirs de cette commission expirent après le vote de la proposition ou du projet de loi.

2. — ANGLETERRE. ÉTATS-UNIS. Les comités y tiennent lieu des commissions dont il est question dans l'article ci-dessus. Les bills ne sont renvoyés au comité qu'après la deuxième lecture.

3. — BELGIQUE. Lorsque les deux tiers des sections ont terminé l'examen, les rapporteurs qu'elles ont nommés en donnent avis au président de la chambre, qui les réunit

sous sa présidence en section centrale, après avoir prévenu les sections qui sont encore en retard.

4. — ESPAGNE. Les commissions ont le droit de demander au ministère, par l'intermédiaire des secrétaires de la chambre, tous les documents qui leur paraissent nécessaires. Elles peuvent se faire aider dans leurs travaux par toutes personnes dont l'assistance peut leur être utile, soit en dedans ou au dehors de la chambre.

5.— Les commissions nommées pour l'examen des Codes ou d'autres lois de longue étendue peuvent continuer leurs travaux avec l'autorisation de la chambre, et de concert avec le gouvernement, même après la clôture de la session. Dans ce cas, le Député qui a besoin de s'absenter de la capitale doit se faire remplacer dans la commission.

62. Cette discussion terminée, ils nomment, à la majorité absolue, un rapporteur qui fait à la chambre un rapport, lequel sera imprimé et distribué au moins vingt-quatre heures avant la discussion, qui aura lieu en assemblée générale.

1. — Une commission ne peut pas réunir en un seul acte deux projets de loi renvoyés à son examen. (Décis. parl. du 12 juin 1837.)

2. — La chambre peut déroger à la disposition réglementaire qui exige un intervalle de vingt-quatre heures entre la distribution d'un rapport et l'ouverture de la discussion. (Décis. parl. du 22 février 1837.)

3. — Un rapporteur n'est pas obligé de défendre, durant la discussion, les décisions de la majorité de la commission dont il est l'organe. (Voir séance du 12 juin 1836.)

4. — Les rapporteurs n'ont pas de privilége pour obtenir

la parole dans les discussions. (Séance du 10 avril 1837.)

5. — États-Unis. La chambre des Représentants a, pendant chaque session neuf comités permanents :

1° Un comité d'élection ;
2° — des voies et moyens (finances) ;
3° — des pétitions et réclamations ;
4° — des manufactures et du commerce ;
5° — des terres publiques (des domaines) ;
6° — des postes et routes ;
7° — du district de Colombia ;
8° — de révision pour les affaires restées en suspens.
9° — de la comptabilité de la chambre.

Les sept premiers sont composés de sept membres ; les deux derniers, de cinq seulement.

6. — Tous les comités de la chambre sont nommés par l'Orateur, à moins que la chambre n'en ordonne autrement. Dans le cas où la chambre les nomme, la nomination se fait au scrutin : si, au premier tour de scrutin, tous les membres requis pour composer le comité ne sont pas nommés, on procède à un second tour de scrutin, et les autres membres sont élus à la pluralité. Si le scrutin donne une égalité de voix pour un plus grand nombre de membres qu'il n'en faut pour le comité, la chambre procède à de nouveaux scrutins.

Lorsque la chambre des Représentants vote au scrutin, l'Orateur vote comme les autres membres.

7. — Aucun comité, à moins d'en avoir reçu la permission de la chambre, ne peut avoir de séance pendant que la chambre tient la sienne.

8. — Belgique. Le rapport de la commission centrale contient, outre l'analyse des délibérations des sections et de la section centrale, des conclusions motivées. Il est distribué au moins deux jours avant la discussion en assemblée générale.

9. — Espagne. L'opinion de la minorité de la commission doit être rédigée séparément, et soumise à la chambre aussi bien que l'opinion de la majorité. Il en est de même de l'opinion des diverses fractions de la commission, lorsqu'aucun avis n'a rallié la majorité.

10. — Une commission peut retirer en tout ou en partie les rapports qu'elle a présentés, pour les rectifier et les représenter de nouveau.

63. Dans le cas où l'auteur d'une proposition ne serait pas membre de la commission chargée de l'examiner, il aura le droit d'assister aux séances de cette commission, sans voix délibérative.

64. Une commission spéciale de dix-huit membres sera chargée de l'examen de la loi des comptes.

Une autre commission sera chargée de l'examen de la loi des dépenses et de celle des recettes de l'État; cette commission portera le nom de *commission du budget*.

Elle sera composée de quatre membres nommés par chacun des bureaux de la chambre : en tout trente-six membres.

Elle pourra se diviser en autant de sections qu'elle le jugera convenable.

États-Unis. Aucune proposition tendant à imposer une taxe ou charge quelconque sur la nation, ne peut être admise à la discussion le jour même où elle est faite; elle doit passer à une première discussion dans un comité gé-

néral. — Aucune somme ni quotité d'une taxe quelconque, votée en comité général, ne peut être augmentée dans la chambre, si cette augmentation même n'a pas été discutée en comité général.

65. La commission du budget présentera :
Un rapport sur l'ensemble de la loi des dépenses, et des rapports spéciaux et distincts en nombre égal à celui des ministères ;
Un rapport sur la loi des recettes.
66. Il sera voté, par un scrutin séparé, sur chacune des lois des comptes, des dépenses et des recettes.
67. Les pièces et documents qui serviront à l'examen des lois de finances seront toujours déposés aux archives de la chambre, afin que les membres puissent, au besoin, en prendre communication.

Les pièces dont les commissions ont reçu communication pour l'examen des lois de finances peuvent-elles être remises au ministère, ou doivent-elles être, en exécution de l'article 67, toujours déposées aux archives? Cette question a soulevé un long débat à la séance du 27 mars 1837, sans recevoir une solution qui puisse être considérée comme un précédent réglementaire. Il est vrai de dire que la difficulté reposait moins sur l'interprétation de l'article que sur des faits particuliers qui paraissaient en avoir méconnu l'observation. La disposition impérative de cet article ne peut d'ailleurs laisser subsister aucun doute; il est à regretter seulement qu'il soit trop restreint dans ses termes. Ainsi nous n'hésitons pas à croire que non-seulement toutes les pièces qui accompagnent des lois de finances doivent être déposées aux archives, mais encore toutes celles

qui sont produites à l'appui des projets de loi d'intérêt général. On comprend la nécessité de ce dépôt, qui est exigé afin que la chambre puisse toujours s'éclairer à la source des renseignements officiels. Pourquoi n'agirait-on pas pour les projets de loi d'intérêt général de même que pour les lois de finances? La chambre doit tenir à ce que les renseignements de toute nature qui lui sont transmis par communication officielle restent en sa possession comme les projets du gouvernement. Ils en sont une partie nécessaire, intégrante, qui ne peut pas, ce nous semble, être soustraite au libre contrôle de la discussion. — Dans la séance du 3 mai 1834, et au sujet d'un projet de loi d'intérêt local, M. le président a fait ressortir l'importance de ce dépôt. Aussi la chambre a-t-elle décidé que les plans annexés aux projets de loi resteraient en sa possession, déposés aux archives. La mesure serait également utile si on l'appliquait à tous les renseignements dont la production serait jugée nécessaire.

68. Chaque bureau nomme, à la majorité absolue, un de ses membres pour former la commission chargée de l'examen et du rapport des pétitions.

69. Cette commission, composée de neuf membres, fait à la chambre un rapport sur les pétitions, par ordre de date d'inscription au procès-verbal. Elle est renouvelée tous les mois.

70. La commission sera tenue de faire, chaque semaine, un rapport sur les diverses pétitions qui lui seront parvenues.

Le feuilleton énoncera le jour où le rapport doit être fait; il indiquera en outre le nom et le domicile du pétitionnaire, l'objet sommaire de la pétition, et le numéro sous lequel elle est inscrite au registre de la commission; le tout trois jours au moins

avant la séance où le rapporteur de la commission doit être entendu.

71. Le rapport sur chaque pétition se fera en séance publique, à moins que cinq Députés ne demandent le comité général en secret.

1.— La question préalable peut être mise aux voix sur le simple énoncé de l'objet d'une pétition, sans qu'il soit nécessaire d'entendre les développements du rapport. (Décis. parl. du 24 mars 1838.)

2.—La chambre reçoit-elle les pétitions des corps constitués ? en d'autres termes, les corps constitués ont-ils le droit d'adresser des pétitions ?

Cette question s'est présentée dans les séances des 21 et 28 février 1835, la première fois à l'occasion d'une pétition du conseil municipal de Brioude, sur laquelle il a été passé à l'ordre du jour; la seconde, à l'occasion d'une pétition présentée par les membres du tribunal civil d'Argentan sur le projet de loi d'organisation judiciaire. Quelques membres ont contesté qu'il fût permis aux corps constitués de présenter des pétitions; d'autres ont répondu que l'article 45 de la Charte, règle suprême en cette matière, ne prononçait aucune interdiction : on pourrait ajouter que la loi du 16-24 août 1790 donnait aux tribunaux le droit de s'adresser au Corps législatif toutes les fois qu'ils croiraient nécessaire, soit d'interpréter une loi, *soit d'en faire une nouvelle*. — La chambre a accueilli la pétition du tribunal d'Argentan, en ordonnant son renvoi à la commission chargée d'examiner le projet de loi sur l'organisation judiciaire.

72. Tout membre de la chambre faisant partie de deux commissions autres que celles de la comptabilité de la chambre et des pétitions, est inéligible à une troisième, jusqu'à ce que l'une des deux ait fait son rapport.

1. — La prohibition de cet article ne s'appliquepas au cas d'une commission dont les membres sont nommés directement par la chambre, et spécialement au cas d'une commission d'enquête. (Décis. parl. du 16 février 1835.)

2. — Un député, membre de deux commissions, ne peut, même en donnant sa démission de l'une d'elles, devenir habile à faire partie d'une troisième commission. (Voir Séance du 15 février 1837.)

3. — États-Unis. — Un membre qui serait déjà de deux comités peut s'excuser de faire partie d'un troisième, en présentant ses excuses au moment de sa nomination.

CHAPITRE VI.

Députations et adresses.

73. Les députations sont nommées par la voie du sort. Le nombre des membres qui les composent est déterminé par la chambre.

Angleterre. La forme la plus usitée de présenter des adresses au Roi consiste à les lui faire présenter par ceux des membres de la chambre des Communes qui font partie du conseil privé du Roi. Quelquefois, quand l'adresse touche à un objet de grande importance, elle est présentée par la chambre entière. Quelquefois encore, les deux chambres, des Communes et des Pairs, se réunissent pour

faire une adresse ; alors elle est présentée, soit par un comité des deux chambres, ou bien par les deux chambres. Dans quelques cas, d'ailleurs fort rares, il est arrivé qu'une adresse des deux chambres n'a été présentée que par les deux présidents. — Les chambres du parlement se sont quelquefois adressées au Roi par voie de représentations et quelquefois par voie de remontrances. Ces formes ne diffèrent de celles d'une adresse qu'en ce qu'elles sont moins respectueuses.

74. Le président, deux vice-présidents et deux secrétaires en font toujours partie. Le président porte la parole.

75. Les projets d'adresse au Roi sont rédigés par une commission composée du président et de neuf membres de la chambre nommés par les bureaux.

Ces projets, avant d'être soumis à l'approbation de la chambre, sont communiqués dans les bureaux et transcrits aux procès-verbaux dès qu'ils sont approuvés par la chambre. La réponse du Roi est lue en séance publique, et transcrite comme il vient d'être dit.

1.—Le projet d'adresse au Roi n'est pas toujours communiqué dans les bureaux. Le plus souvent il est lu en séance publique par le président, et le jour de la discussion est fixé après cette lecture.

2 — BELGIQUE. Les projets d'adresse sont rédigés par une commission composée du président et de six membres choisis à la majorité absolue par la chambre ou par les sections.

CHAPITRE VII.

Procès-verbaux.

76. Deux rédacteurs, pris hors de la chambre, sont chargés

de rédiger les procès-verbaux et le feuilleton, sous la surveillance du bureau. Ils sont nommés par la chambre, sur une liste triple de candidats présentés par le président, les vice-présidents, les secrétaires et les questeurs.

1.—De 1789 jusqu'à la constitution de l'an III, les procès-verbaux ont été tenus par les Députés eux-mêmes. Ce n'est qu'à partir de cette époque que des rédacteurs spéciaux ont été introduits dans le sein du Corps législatif.

2.— BELGIQUE. La chambre des Représentants a seulement un *greffier* qui remplit l'office des deux secrétaires rédacteurs attachés à la chambre des Députés. Le greffier est nommé par la chambre, à la majorité absolue. Il est nommé pour six ans, et il est toujours révocable. Il assiste aux séances publiques et se retire quand la chambre se forme en comité secret, à moins qu'elle ne décide le contraire. Il rédige les procès-verbaux, surveille les impressions, l'envoi des convocations, etc.; il surveille également les commis attachés au greffe ou à la bibliothèque.

77. Les procès-verbaux, tant des séances publiques que des comités secrets, immédiatement après que la rédaction en est adoptée, sont mis au net et signés du président qui a tenu la séance, et de deux secrétaires au moins. Ils sont ensuite transcrits sur deux registres, signés par le président et deux secrétaires,

ESPAGNE. Le procès-verbal des séances secrètes est rédigé sur un cahier séparé.

78. Les rédacteurs surveillent les copies des procès-verbaux des séances publiques, les envoient à l'imprimeur de la chambre dans les vingt-quatre heures, et en corrigent les épreuves.

Ils exercent la même surveillance, et prennent les mêmes soins pour les procès-verbaux des séances secrètes, quand la chambre en ordonne l'impression.

79. Les procès-verbaux sont distribués à chaque membre de la chambre, ainsi que toutes les pièces dont elle a ordonné l'impression.

80. Les rédacteurs surveillent les commis attachés au bureau des procès-verbaux. L'un des deux en est nommé chef par le président, si la place de chef de ce bureau vient à vaquer.

81. La Charte constitutionnelle, les lois sur les élections et le règlement, sont imprimés et distribués à tous les membres de la chambre, à l'ouverture de chaque session.

CHAPITRE VIII.

Messagers d'État.

82. Deux messagers sont nommés de la même manière que les rédacteurs des procès verbaux. Ils sont tenus de se trouver à chaque séance. Lorsque l'envoi d'un messager est jugé nécessaire, l'un d'eux, appelé par l'ordre du président, reçoit, au bas de la balustrade, des mains d'un secrétaire, la dépêche scellée du sceau de la chambre.

83. Deux huissiers précèdent le messager d'État, et l'accompagnent au lieu de sa destination. Il remet à l'un des secrétaires le récépissé qui constate la remise de la dépêche.

84. Les rédacteurs et les messagers d'État ne sont révocables que par la chambre, sur la proposition du président et des questeurs.

CHAPITRE IX.

Huissiers.

85. Douze huissiers sont attachés à la chambre pour son service. Ils sont nommés par le président et les questeurs, et révocables par eux.

86. Deux au moins de ces huissiers se tiennent, pendant les séances, dans les tribunes qui leur sont assignées, et y maintiennent l'ordre.

CHAPITRE X.

Secrétariat de la questure, bibliothèque, comptabilité et archives.

87. Il y a un secrétaire-général de la questure nommé par le président et les questeurs; il n'est révocable que par eux, conjointement avec la commission de comptabilité.

88. Les attributions du secrétaire-général sont : la garde du sceau, les renseignements qui intéressent la chambre ou ses membres, le dépôt de la correspondance relative à la chambre, la formation des listes, l'expédition des impressions ordonnées, les passeports et certificats de vie, l'envoi des bulletins aux membres, le relevé des décès et démissions, et autres objets relatifs à tous les détails de l'administration de la questure.

Le trésorier de la chambre, nommé, comme le secrétaire-général de la questure, par le président et les questeurs, n'est aussi révocable que par eux, conjointement avec la commission de comptabilite. Il est en même temps chef du bureau des archives.

89. La bibliothèque de la chambre reste sous la surveillance des questeurs. Le bibliothécaire, en cas de vacance, est nommé de la même manière que les rédacteurs et les messagers d'État, sur une présentation de trois candidats.

CHAPITRE XI.

Congés et passeports.

90. Nul Député ne peut s'absenter sans un congé de la chambre.

1. — Dumont pense que le pouvoir d'accorder des congés

ne devrait pas exister. La faculté de s'absenter lui paraît un mal assez grave pour justifier ce qu'il appelle une loi de contrainte. Ainsi, suivant lui, cette loi obligerait chaque membre à déposer, au commencement de chaque quartier, un dépôt contenant autant de fois cinquante livres qu'il peut y avoir de jours de séance dans ce quartier. Ce dépôt lui serait rendu à la fin du terme, déduction faite de cinquante livres pour chaque jour d'absence. Si les Députés reçoivent un salaire, ce salaire serait remis au dépôt pour subir la même retenue et de la même manière. Souffrir des cas d'exception, d'excuse, d'exemption, serait injustice et dénaturerait le moyen. A cet expédient il faudrait ajouter une peine coërcitive : ainsi, un jour d'arrêt pour chaque absence ou contravention; mais alors chaque excuse légitime d'absence serait admise pour l'exemption de cette peine.

2. — Sans adopter toute la sévérité de cette règle, on peut remarquer que nos premières assemblées législatives étaient armées contre les absences d'une faculté de coërcition qu'il est à regretter de ne pas voir exercer aujourd'hui. L'Assemblée législative, le conseil des Cinq-Cents, le Tribunat avaient des moyens de faire comprendre à ceux qui ne s'étaient pas trouvés présents aux délibérations que leur absence avait porté préjudice aux travaux. (Voir, ci-dessus, *des Règlements depuis* 1789.) L'Angleterre et les États-Unis peuvent exercer une sorte de contrainte par corps contre les négligents ou les indifférents, de telle sorte qu'il ne dépend que de l'assemblée d'empêcher que les séances ne se perdent pas à attendre inutilement les membres qui manquent à leur devoir.

3. — Espagne. Le Député qui doit s'absenter plus de huit jours doit en demander l'autorisation à la chambre en lui soumettant par écrit les motifs et la durée de son absence.

4. — États-Unis. Aucun membre, hors les cas de maladie qui le rendent incapable d'y assister, ne peut se soustraire au service de la chambre sans en avoir obtenu un congé. — (Voir, ci-dessus, art. 15, n° 6.)

91. Les passeports ne peuvent être accordés, pendant la durée de la session, qu'à un membre qui a obtenu un congé. Le président peut néanmoins, en cas de nécessité absolue, faire expédier un passeport, et il en rend compte à la chambre.

CHAPITRE XII.

De la Comptabilité.

92. Il y a une commission de neuf membres chargée de l'examen de la comptabilité des fonds administratifs.

Belgique. Le premier vice-président de la chambre préside cette commission, qui n'est composée que de six membres nommés par la chambre en assemblée générale ou en sections, au commencement de chaque session.

93. Au commencement de la session, chaque bureau nomme, à la majorité absolue, un de ses membres pour former cette commission.

94. Elle vérifie et apure tous les comptes, même les comptes antérieurs non réglés; elle fait un récolement général du mobilier appartenant à la chambre, quelle qu'en soit ou quelle qu'en ait été la destination. La commission, sur la proposition des questeurs, déterminera le budget de la chambre, et le soumettra à son approbation.

95. Avant la clôture de la session, la commission fera connaître à la chambre le résultat de son travail.

CHAPITRE XIII.

De la police de la chambre.

96. La police de la chambre lui appartient. Elle est exercée en son nom par le président, qui donne à la garde de service les ordres nécessaires.

97. Nul étranger ne peut, sous aucun prétexte, s'introduire dans l'enceinte où siégent les membres de la chambre.

ANGLETERRE. C'est un ordre permanent que, durant les débats, il ne se trouve aucun étranger dans la chambre. Ce n'est que par tolérance que le public est admis dans des galeries ou tribunes. Chaque membre du parlement pourrait seul, et dans tous les temps, demander l'exclusion de tous les étrangers, sans que la chambre fût obligée de prendre une résolution à cet égard.

98. Pendant tout le cours de la séance, les personnes placées dans les tribunes se tiennent assises, découvertes et en silence.

99. Toute personne qui donne des marques d'approbation ou d'improbation est sur-le-champ exclue des tribunes par les huissiers chargés d'y maintenir l'ordre.

100. Tout individu qui trouble les délibérations est traduit sans délai, s'il y a lieu, devant l'autorité compétente.

101. Les trois articles précédents sont imprimés et affichés à chaque porte des tribunes.

RÈGLEMENT INTÉRIEUR

ADOPTÉ PAR LA CHAMBRE DES PAIRS, LE 19 JUIN 1833, ET MODIFIÉ LE 3 AVRIL 1838.

TITRE PREMIER.

Bureau de la chambre. Division de la chambre en bureaux.

Article 1er. Le président maintient l'ordre dans la chambre, et fait observer le règlement ; il accorde la parole, pose les questions, proclame le résultat des votes, prononce les décisions de la chambre, et porte la parole en son nom.

1.— Belgique. La constitution belge statue que les membres du Sénat sont élus à raison de la population de chaque province, par les citoyens qui élisent les membres de la chambre des Représentants. Cette assemblée est composée de cinquante-un sénateurs, nombre égal à la moitié des Députés de la chambre des Représentants. — A l'ouverture de chaque session, le Sénat nomme directement son président, deux vice-présidents, deux secrétaires, deux secrétaires, adjoints. — Il ne se divise point en bureaux, et nomme, en assemblée générale, par la voie du sort, les commissaires auxquels il décide de renvoyer l'examen des propositions. Aucun Sénateur ne peut faire partie de plus d'une commission.

2. — Espagne. Le Roi nomme pour chaque législature, parmi les Sénateurs, le président et les vice-présidents du Sénat. — Lorsque cette nomination n'a point encore été

faite au moment de la réunion des Cortès et avant la séance royale d'ouverture, l'assemblée préparatoire du Sénat est présidée par le membre le plus âgé.

3.— En outre des fonctions analogues à celles qui sont déterminées par l'article 1er, le règlement du Sénat espagnol attribue spécialement au président les pouvoirs suivants : 1° Nommer les députations d'honneur et de message; 2° imposer silence à quiconque ne doit pas parler, et faire retirer celui qui ne se rend pas à son observation, lorsqu'il l'aura répétée trois fois; 3° parler à son tour comme les autres Sénateurs, mais en cédant, dans ce cas, le fauteuil à un vice-président; 4° s'il se commet quelque délit dans l'intérieur du palais, le président peut donner l'ordre d'arrêter les coupables et de les tenir à la disposition du juge compétent; il donne, en conséquence, les ordres nécessaires au chef de la garde du palais.

2. A l'ouverture de chaque session, le président appelle au bureau, comme secrétaires provisoires, les quatre plus jeunes Pairs présents à la séance, et ayant voix délibérative.

3. Dans la seconde séance, au plus tard, la chambre nomme au scrutin de liste quatre de ses membres pour remplir, pendant le cours de la session, les fonctions de secrétaires.

Espagne. Lorsqu'à l'ouverture de la session, il se trouve moins de cinquante Sénateurs, il n'est nommé que deux secrétaires. Il en est nommé deux autres lorsque l'assemblée est composée de cinquante membres.

4. Dès que la chambre est constituée, le bureau se rend auprès du Roi pour l'en informer.

La chambre fait également connaître, par un message, à la chambre des Députés, qu'elle est constituée.

5. Les secrétaires qui ne peuvent se rendre au bureau en préviennent le président avant l'ouverture de la séance.

La présence de deux des secrétaires au moins est nécessaire.

S'il ne se trouve pas au bureau deux des secrétaires, le président désigne, pour remplir leurs fonctions, un ou deux des Pairs qui, dans une des sessions précédentes, ont été secrétaires de la chambre.

6. Les secrétaires sont spécialement chargés de surveiller la rédaction du procès-verbal.

Ils observent et constatent, dans les délibérations, les résultats des votes.

Ils tiennent note des suffrages dans le dépouillement des scrutins de nomination.

Ils font lecture des projets de loi et autres actes et pièces qui doivent être lus à la chambre.

7. Après l'élection des secrétaires, et au plus tard dans les trois jours de l'ouverture de la session, la chambre se divise en bureaux, ainsi qu'il est réglé au titre IV ci-après.

La division de la chambre en bureaux est consacrée plutôt par l'usage que par un texte formel. Souvent, dans des discussions parlementaires qui n'ont pas assez de valeur pour être recueillies comme autorité, des membres de la chambre ont soutenu que l'article 39 de la Charte est tout spécial pour les travaux de la chambre des Députés, et ne doit recevoir aucune application à ceux de la chambre des Pairs. Dans une occasion récente, M. le comte d'Argout a été plus loin : il a soutenu, dans la séance du 2 avril 1838, que non-seulement l'article 39 de la Charte ne pouvait s'appliquer à la chambre des Pairs, mais encore que la division en bureaux est plus nuisible qu'utile aux travaux parle-

mentaires. Son opinion, longuement motivée par des considérations historiques et statistiques, est un argument à l'appui de l'opinion que nous avons exprimée dans le chapitre IV de la première partie de ce traité. — Du reste, il faut remarquer que les dispositions écrites dans les articles 14, 15 et 16 du présent règlement tempèrent ce que nous a toujours paru avoir d'insuffisant ou de vicieux une nomination de commissaires faite par des bureaux.

TITRE II.

Tenue des séances et ordre des délibérations.

8. Le président prononce l'ouverture et la levée de la séance. Il indique à la fin de chaque séance, après avoir consulté la chambre, l'heure d'ouverture de la séance suivante.

1. — ESPAGNE. Les séances du Sénat sont publiques, mais elles peuvent devenir secrètes : 1° lorsque le gouvernement le demande ; 2° lorsque cinq Sénateurs le demandent sous leur signature ; 3° lorsque le président le juge opportun ; lorsqu'il s'agit de traiter quelque sujet d'administration intérieure, ou de rendre compte d'une plainte contre un Sénateur.

2. — La durée ordinaire des séances du Sénat doit être de quatre heures au plus, lorsqu'il n'a pas été décidé que les séances se prolongeraient au delà.

9 Des lettres de convocation sont adressées par le grand-référendaire à chaque Pair pour le prévenir du jour et de l'heure des séances.

Ces lettres indiquent les objets à l'ordre du jour.

1. — États-Unis. Aucun membre ne doit s'absenter du service du Sénat sans avoir préalablement obtenu la permission de l'assemblée. Si lors de la réunion du Sénat, il ne se trouve pas un nombre de membres suffisant pour former un *quorum*, les membres présents peuvent faire requérir les absents par un huissier commis ou par un sergent d'armes. La même mesure peut être employée à chaque séance du Sénat. Si les membres qui étaient absents ne justifient pas d'un motif valable, ils supportent les frais et dépens dus au sergent où à l'huissier qui a été les chercher. Si leurs excuses sont admises, la dépense est payée sur les fonds du Sénat.

2. — Belgique. Hors le cas de maladie, nul Sénateur ne peut s'absenter sans en avoir prévenu le président, et plus de six jours de suite sans un congé de la chambre. Il est tenu note sur un registre particulier de tous les congés accordés, ainsi que de toutes les absences faites.

3. — Espagne. Aucun Sénateur ne peut s'absenter pendant plus de huit jours sans en avoir donné connaissance au président; et si l'absence doit se prolonger davantage, il faut une permission du Sénat.

10. Dès que la séance est ouverte, le président donne ordre au garde des registres de faire lecture du procès-verbal de la séance précédente.

11. S'il s'élève une réclamation sur la rédaction de ce procès-verbal, et qu'elle soit appuyée, le président consulte la chambre.

Si la réclamation est adoptée, le bureau présente, dans la séance suivante, une nouvelle rédaction conforme à la décision de la chambre.

Belgique. Dans le cas d'une réclamation contre le

procès-verbal, l'un des secrétaires a toujours la parole pour donner les éclaircissements nécessaires sur la rédaction.

12. Le président annonce ensuite l'ordre du jour.

ESPAGNE. Les secrétaires arrêtent, de concert avec le président du Sénat, les sujets qui doivent être traités dans chaque séance.

13. Les projets de loi lus à la chambre par le ministre que le Roi a chargé de les présenter sont imprimés, avec l'exposé des motifs, et distribués à domicile à chacun des Pairs.

Il en est de même des Résolutions envoyées à la chambre des Pairs par la chambre des Députés.

Ces Résolutions sont lues à la chambre par un des secrétaires.

14. Aussitôt après la lecture des projets de loi ou Résolutions, la chambre, 1° fixe le jour où le projet de loi, ou la Résolution, sera préalablement examiné dans les bureaux ; 2° décide s'il sera nommé une commission pour lui faire son rapport, ou si elle procédera, sans rapport, à la discussion, et si la commission sera de sept ou de quatorze membres.

1. — Sur la proposition de M. le duc de Bassano, cet article a été modifié durant la session de 1830. Antérieurement, il était conçu en ces termes : « Immédiatement après la lecture des projets de loi ou Résolutions de la chambre des Députés, et dans la même séance, la chambre détermine, 1° le jour où le projet de loi ou la Résolution sera préalablement examiné dans les bureaux ; 2° le jour où la discussion en aura lieu en assemblée générale. » M. de Bassano était frappé de l'incohérence de cet article qui obligeait la chambre de fixer le jour de la discussion d'un acte dont elle n'avait pu encore prendre une connaissance suffi-

sante. — La rédaction nouvelle fait disparaître l'inconvénient signalé; cependant on peut encore remarquer, sur le paragraphe 2 qui a fait l'objet de la modification, que la chambre se trouve dans une situation analogue, lorsqu'elle décide si une commission sera nommée ou si elle procédera, sans rapport, à la discussion. Sans doute elle vient d'entendre la lecture du projet, elle en a déjà une première fois connaissance; mais par la raison qu'on a supposé, dans une telle situation, qu'elle n'était pas assez éclairée pour décider de suite du jour de l'ouverture de la discussion, comment peut-elle l'être assez pour décider une question beaucoup plus grave et qui touche à une forme d'instruction préliminaire? — Peut-être c'eût été ici le cas, après que la chambre se trouvait saisie par le ministère, de décider que le président ferait donner une nouvelle lecture de l'acte, soit le jour de la présentation, soit un autre jour, pour décider s'il y avait lieu de le renvoyer au rapport d'une commission. Alors la décision de la chambre aurait une valeur et une signification positives, et ne rentrerait pas dans l'inconvénient qu'on a voulu éviter.

2. — Cet article ne s'oppose pas à ce que, le jour même de la présentation d'un projet de loi, la chambre ne se divise en bureaux pour l'examiner et pour nommer les commissaires chargés d'en faire le rapport. (Décis. parl. du 21 juin 1836.)

3. — Une commission chargée d'examiner un projet de loi peut-elle être nommée avant l'examen de ce projet dans les bureaux? — La chambre a résolu cette question par l'affirmative, dans la séance du 1er septembre 1835, à l'occasion du projet de loi contre la liberté de la presse. A ce

sujet, M. le marquis de Brézé rappela à l'assemblée ce qui s'était passé en 1827, au sujet d'une autre loi relative à la presse. La chambre voulut alors donner à l'opinion publique le temps de se produire, et la commission chargée d'examiner le projet de loi se forma en comité d'enquête pour entendre les parties intéressées. C'est à ce moyen que M. de Brézé proposait de recourir pour donner aux esprits le temps de se rasseoir avant de voter le projet présenté. Il demandait que la commission fût autorisée à ouvrir une sorte d'enquête, en appelant dans son sein les parties intéressées. Cette proposition ne fut pas accueillie. La chambre décida que le projet serait renvoyé à une commission, sans passer par l'examen préalable des bureaux, et le président désigna lui-même les neuf commissaires qui devaient la composer.

4. — La même question s'est représentée durant la session de 1837, séance du 27 avril, à l'occasion du projet de loi portant augmentation de la dotation de S. A. R. le duc d'Orléans. On demandait que le projet fût d'abord renvoyé à l'examen des bureaux, d'autres demandaient encore qu'il fût discuté et voté séance tenante; après une assez longue discussion, il fut décidé que le projet serait renvoyé à une commission dont les membres furent nommés par le président.

5. — La modification introduite dans l'article 14 ne permettrait plus de procéder de la manière décidée par les trois précédents ci-dessus; il résulte de la discussion engagée sur cet article, le 2 avril 1838, que les projets de loi doivent préalablement être examinés par les bureaux.

15. Au jour désigné, le président, après l'ouverture, et dans le cours de la séance, détermine le moment où la chambre se retire dans ses bureaux.

Si la chambre a décidé qu'il sera nommé une commission pour faire un rapport, les bureaux délibèrent d'abord sur la question de savoir si les membres de la commission seront nommés par la chambre ou par le président.

Le résultat de leur délibération est sur-le-champ transmis au président.

Si trois bureaux, le cinquième au moins des membres qui les composent étant présents, sont d'avis que les membres de la commission soient nommés par la chambre, les bureaux en sont aussitôt informés.

Chacun des bureaux, après l'examen du projet de loi, nomme, parmi les Pairs qui en font partie, un ou deux membres de la commission, selon que la chambre aura décidé que la commission sera de sept ou de quatorze membres.

1. — De même que le précédent, cet article a été modifié, le 3 avril 1838, sur la proposition de M. le duc de Bassano. Dans sa rédaction antérieure il portait : « Au jour fixé par la chambre pour la discussion en assemblée générale, le président consulte la chambre pour savoir si elle veut ouvrir immédiatement la discussion, ou nommer une commission pour lui faire son rapport. » Il résultait de cette rédaction, rapprochée de celle de l'ancien article 14, que les bureaux qui avaient examiné le projet de loi devaient se réunir de nouveau dans le cas où une commission était à nommer. Ainsi ils avaient une première fois discuté sans résultat immédiat, et lorsqu'ils se formaient pour nommer la commission, ou ils discutaient de nouveau, ce qui était un double emploi d'un temps souvent précieux, ou ils se bornaient à la formalité d'un scrutin. La chambre était obli-

gée de se retirer deux fois à des jours différents dans ses bureaux, pour deux opérations qui pouvaient être faites en une seule séance. — Dans le système de la nouvelle rédaction, les bureaux examinent d'abord le projet, et décident ensuite, dans le cas où un rapport a été jugé nécessaire, si les commissaires seront nommés par les bureaux ou par le président. Dans le premier cas, ils procèdent immédiatement à cette nomination. Cette disposition a été introduite afin de restituer à la chambre une prérogative dont elle avait, par autorité de précédents, délégué l'exercice à son président : celle de nommer les membres des commissions. Dans l'état actuel, la question de savoir par qui seront nommés les commissaires étant décidée dans les bureaux, la chambre est plus libre; elle n'est plus retenue par les raisons de convenance et d'égards qu'elle doit à son président; elle use de sa prérogative suivant l'importance des projets qui lui sont soumis.

2. — Espagne. Les commissions sont formées par élection faite dans les bureaux; chaque bureau nomme un commissaire. Cependant si le président juge que le nombre de cinq Sénateurs est insuffisant, il peut proposer au Sénat de nommer deux, trois et jusqu'à cinq membres de plus par bureau. — (Voir art. 59.)

Chaque Sénateur peut assister aux séances d'une commission, bien qu'il n'en soit pas membre.

16. Lorsque les bureaux ont complété les nominations de la commission, le président en informe la chambre à sa première séance.

Dans le cas où trois bureaux n'ont pas exprimé l'avis que les

membres de la commission soient nommés par la chambre, le président nomme les membres de cette commission.

Cet article, comme les deux précédents, a été modifié en avril 1838. On en a fait disparaître une disposition alternative par laquelle le président consultait la chambre pour savoir si elle entendait nommer elle-même la commission, ou en confier le choix au président. Durant plusieurs sessions, cette disposition avait suscité d'assez vifs débats. Maintenant la nomination des commissaires faite par le président n'est plus qu'une exception à la règle générale de la nomination par les bureaux.

17. Après la lecture des propositions du gouvernement ou des Résolutions de la chambre des Députés, l'ordre du jour appelle les rapports des commissions sur les projets de loi qui leur ont été renvoyés.

18. Après avoir entendu le rapport de la commission, la chambre détermine le jour où s'ouvrira la discussion.

L'intervalle entre le rapport et la discussion ne peut être moindre de vingt-quatre heures.

1.—La chambre peut discuter et voter un projet de loi sans l'examen préalable des bureaux, et sans rapport de commission. (Séance du 31 mars 1837.) — Voir néanmoins les articles 14, 15 et 16.

2. — Un projet de loi peut-il être voté le jour même où il a été rapporté? Cette question s'est élevée à la séance du 6 juin 1835. Plusieurs précédents étaient signalés à l'appui de l'affirmative; néanmoins un membre ayant démontré avec force qu'elle violerait l'article 18 du règlement, le vote fut renvoyé à une autre séance.

A la séance du 29 mai 1836 la question s'est représentée au sujet de plusieurs lois d'intérêt local. Après la lecture du rapport, la chambre en avait ouvert la discussion, et elle allait passer au vote, lorsqu'un membre fit observer que l'article 18 s'y opposait. Cette remarque souleva une assez vive discussion, en suite de laquelle le projet fut voté; mais sans que ce précédent dût faire règle à l'avenir.

3. — Un rapport peut-il être déposé sur le bureau sans qu'il en soit donné lecture? L'importance de cette question est en raison du soin avec lequel la chambre des Pairs observe son règlement. A la séance du 3 juin 1835, M. le baron de Barante dut présenter un rapport très-étendu sur le projet de loi du traité des États-Unis. Il demandait d'en faire simplement le dépôt sur le bureau du président, et d'être dispensé d'en donner lecture. La chambre n'adhéra pas à cette proposition, et, pour ne pas interrompre une discussion importante déjà commencée, elle renvoya la lecture du rapport à une autre séance.

4. — Espagne. Lorsque la dissidence des opinions d'une commission est telle qu'il ne peut pas en résulter une majorité, le président le fait connaître au Sénat, en proposant l'adjonction de deux ou trois Sénateurs aux membres de la commission. Les nouveaux membres sont désignés par le président.

19. Les siéges des ministres et des commissaires du Roi sont placés dans le parquet, en face et à droite du président.

L'article 16 de la Charte donne aux ministres le droit d'entrée dans les deux chambres. En exécution de cette

disposition, l'article 18 du règlement de la chambre des Députés leur assigne des places exclusivement réservées, mais ce règlement ne parle pas des commissaires. La loi du 13 août 1814 a ajouté, sur ce point, à l'article de la Charte, et le règlement de la chambre des Pairs consacre cette innovation, dont on pourrait, avec raison, contester le caractère constitutionnel. Le droit d'entrer dans une chambre législative, de porter à la tribune une parole qui vient exercer une influence sur les délibérations, ne doit appartenir qu'à ceux qui l'ont reçu de l'élection nationale, ou de la prérogative royale agissant dans le cercle constitutionnel.

20. Les membres des commissions dont le rapport est en discussion siégent, réunis, en face et à gauche du président.

TITRE III.

Règles des discussions.

21. Un Pair ne peut prendre la parole sans qu'elle lui ait été accordée par le président.

ÉTATS-UNIS. Aucun membre ne peut parler plus de deux fois le même jour et dans un même débat, à moins que le Sénat ne lui permette de parler plus de deux fois.

22. Le président interrompt l'opinant qui enfreint quelque disposition du règlement, qui s'écarte de la question, ou qui blesse les convenances.

23. Le président rappelle seul à l'ordre l'opinant qui s'en écarte.

L'opinant est admis à présenter des explications.

24. Si un membre de la chambre trouble l'ordre, il y est rappelé nominativement par le président.

ÉTATS-UNIS. Nul membre ne doit en interrompre un autre, ni interrompre, d'une manière quelconque, les opération du Sénat, ni lire aucun papier imprimé, pendant qu'on lit le journal (procès-verbal), ou des actes et pièces publiques quelconques, ni pendant qu'un membre parle dans le cours des débats.

25. La discussion des projets de loi est divisée en deux débats :
La discussion générale et la discussion sur les articles.
La discussion générale porte spécialement sur le principe et l'ensemble du projet.
La discussion sur les articles s'ouvre successivement sur chaque article, et sur les amendements qui s'y rapportent.

ÉTATS-UNIS. Chaque bill doit être lu trois fois avant de pouvoir être adopté; chaque lecture doit avoir lieu à des jours différents, à moins que le Sénat n'en décide autrement. — Un bill ne peut être renvoyé à un comité ou recevoir un amendement qu'après la seconde lecture, qui décide de son renvoi au comité. — Tous les comités sont nommés au scrutin et à la pluralité des voix.

BELGIQUE. La première discussion qui suit le rapport de la commission est générale, et porte sur le principe du projet de loi proposé, ou d'un titre, ou d'un chapitre entier de ce projet. — Dans cette séance, on peut faire des amendements et les développer, pourvu qu'ils soient rédigés par écrit, signés et déposés sur le bureau. On peut également faire des sous-amendements, ou proposer des articles addi-

tionnels, pourvu qu'on les dépose écrits sur le bureau. — La deuxième discussion, qui ne peut avoir lieu que vingt-quatre heures, au plus tôt, après la première, porte successivement sur chaque article du projet, et sur les amendements qui se rattachent à chacun d'eux, pourvu que ces amendements soient appuyés par trois membres. Les sous-amendements peuvent être discutés immédiatement, avec l'amendement auquel ils se rapportent. Dans cette séance, de nouveaux amendements peuvent encore être proposés, s'ils sont sur le champ appuyés par trois membres ; et, dans ce cas, ils sont immédiatement soumis à la discussion.

ESPAGNE. La discussion d'un projet de loi porte d'abord sur l'ensemble ; à la fin de cette discussion, le Sénat délibère sur la question de savoir s'il y a lieu d'examiner les articles. Cette question étant résolue négativement, le projet est rejeté; si, au contraire, la discussion s'établit sur les articles, les Sénateurs peuvent proposer tous les amendements qu'ils jugent convenables.

Lorsque le Sénat discute les articles, il délibère d'abord sur les amendements proposés par la commission ou par les Sénateurs, en commençant par ceux qui diffèrent le plus de l'article primitif.

Si un article du projet de loi est rejeté sans que celui de la commission ait été adopté, le Sénat décide s'il y a lieu de revenir à celui-ci; mais alors la commission modifie son article suivant le vœu du Sénat.

26. Les amendements doivent être rédigés par écrit et remis au président. Ils sont imprimés et distribués à chacun des Pairs avant la délibération.

Lorsqu'un amendement est proposé pendant la discussion, le

président consulte la chambre sur la question de savoir si cet amendement sera discuté sur-le-champ, ou préalablement imprimé et distribué.

27. Aucun amendement n'est mis en délibération si, après avoir été développé par son auteur, il n'est appuyé par un autre pair.

28. Les amendements sont mis en délibération avant la disposition principale à laquelle ils se rapportent.

29. Toutes les dispositious du présent titre, relatives aux amendements, s'appliquent aux sous-amendements.

30. Lorsque des amendements ont été adoptés, la chambre peut prononcer, après le vote des articles, le renvoi du projet de loi à la commission, pour qu'elle en coordonne les dispositions avant qu'il soit soumis à la lecture, qui, dans ce cas, doit précéder le vote de l'ensemble du projet.

BELGIQUE. Si le Sénat décide qu'il y a lieu de renvoyer un amendement, un sous-amendement ou un article additionnel à la commission, la délibération peut être suspendue. — Lorsque des amendements sont adoptés, ou des articles d'une proposition rejetés, le vote sur l'ensemble a lieu dans une autre séance que celle où les derniers articles de la proposition ont été votés. Il doit s'écouler au moins vingt-quatre heures entre ces deux séances. Dans la dernière séance, sont soumis à une discussion et à un vote définitif les amendements, sous-amendements et articles additionnels adoptés, ainsi que les articles du projet primitif qui ont été rejetés. Il en est de même des nouveaux amendements qui seraient motivés sur cette dernière adoption ou ce rejet. Tout amendement étranger à ces deux points est interdit.

31. Dans les discussions précédées du rapport d'une commis-

sion, les Pairs qui veulent prendre la parole dans la discussion générale, se font inscrire *pour* ou *contre* par les secrétaires.

La liste de la parole est ouverte immédiatement après la lecture du rapport.

Les orateurs *pour* ou *contre* sont entendus alternativement.

BELGIQUE. La parole est accordée suivant l'ordre des demandes ou des inscriptions. Il n'est dérogé à cet ordre que pour accorder la parole alternativement *pour, sur et contre* les propositions en discussion.

32. Un Pair qui demande la parole sur un fait personnel, doit être entendu, mais sur cet objet seulement. L'ordre de la parole n'est point interrompu par cet incident.

33. Dans les questions qui paraissent complexes, lorsque la division est demandée, elle est prononcée par le président.

S'il y a doute, la chambre en décide.

34. Dans toute discussion, si un Pair réclame la question préalable, l'ajournement à une autre séance ou le rappel au règlement, et que la réclamation soit appuyée, ces questions incidentes doivent être décidées avant d'entamer ou de continuer la discussion de la question principale.

ÉTATS-UNIS. Lorsqu'une question est devant le Sénat, aucune autre motion ne peut être admise que pour amender la question préalable, pour ajourner la principale question, pour la renvoyer à un comité, ou enfin, pour ajourner la chambre.

35. Avant de prononcer la clôture de la discussion générale, ou de fermer toute autre discussion, le président consulte la chambre. Si une première et une seconde épreuve sont douteuses, la discussion continue.

36. Si, avant de passer au vote, un Pair demande la parole sur la position de la question, elle doit lui être accordée.

TITRE IV.

Forme des votes.

37. Sur les questions d'ordre ou de priorité, sur la question préalable ou d'ajournement à une autre séance, sur la proposition de délibérer ou de prendre en considération, sur la clôture de la discussion et sur toutes autres questions qui ne sont que préparatoires ou incidentes, les Pairs expriment leur vote en levant la main.

Belgique. — Sauf le vote sur l'ensemble des lois, qui a toujours lieu par appel nominal, et à haute voix, le Sénat exprime son opinion par assis et levé, à moins que cinq membres ne demandent le vote par appel nominal. — Le vote a lieu par assis et levé ; la contre-épreuve doit se faire sur la demande de deux membres ; le président et les secrétaires décident du résultat de l'épreuve et de la contre-épreuve, qui peuvent se répéter. S'il y a doute après la répétition, il est procédé à l'appel nominal ; après cet appel il en est immédiatement fait un second pour les Sénateurs qui n'ont pas encore voté. Le second appel terminé, le compte des votes est arrêté par le président et les secrétaires. Tout membre présent dans la chambre, lorsque la question est mise aux voix, est tenu de voter, à moins qu'il n'en soit dispensé par l'assemblée pour les motifs qu'il expose. Si, après que ces motifs n'auront pas été admis, il s'obstine à ne pas voter, ou s'il sort, son suffrage est ajouté à celui de la majorité des autres membres présents. — Le vote doit être pur et simple ; il s'exprime par *oui* et *non*. — Pour toute résolution votée par appel nominal, chaque membre peut exiger que son vote soit inséré au procès-verbal, sans

que, dans aucun cas, il puisse y être fait mention des motifs du vote. (Voir 43, note.)

38. Si l'épreuve est douteuse, elle est renouvelée.

Si cette seconde épreuve laisse subsister le doute, les membres *pour* se lèvent, et sont comptés; les membres *contre* se lèvent ensuite, et sont pareillement comptés.

Nul ne peut prendre la parole entre deux épreuves.

ÉTATS-UNIS. — Lorsque dans le Sénat les opinions sont partagées, le secrétaire prend la voix du président, qui alors décide la question. — Les votes sont donnés à haute voix par *oui* et par *non*.

39. Le résultat des épreuves est constaté par le bureau et proclamé par le président.

40. Dans toute délibération, si quinze Pairs réclament le vote par scrutin, soit avant toute épreuve, soit après une première ou une seconde épreuve douteuse, ce mode est nécessairement adopté.

41. Les articles des projets de loi et des Résolutions de la chambre des Députés peuvent être votés dans les formes établies aux articles 37 et 38 ci-dessus.

Sur l'ensemble du projet de loi, il ne peut jamais être voté qu'au scrutin.

42. Lorsque plusieurs projets de loi d'intérêt local ont été renvoyés à une seule commission et compris dans le même rapport, ils peuvent être soumis à un même scrutin.

Toutefois il suffit de la demande d'un Pair pour qu'un des projets soit séparé et soumis à un scrutin particulier.

43. Pour procéder au scrutin, un des secrétaires fait l'appel nominal. Le Pair appelé reçoit d'un des secrétaires une boule blanche et une boule noire. Il dépose dans une urne placée sur la tribune la boule qui exprime son vote; il met dans une autre

urne la boule dont il n'a pas fait usage. La boule blanche exprime l'adoption, la boule noire la non-adoption.

L'appel terminé, il est fait immédiatement un réappel pour les Pairs qui n'ont pas voté.

Ce réappel achevé, les secrétaires versent les boules dans des corbeilles; ils les comptent ostensiblement, en séparant les boules blanches des boules noires.

Le résultat du compte est arrêté par les secrétaires et proclamé par le président.

1. — BELGIQUE. En cas de partage des voix, la proposition mise en délibération est rejetée. Tout Sénateur peut faire insérer au procès-verbal qu'il a voté contre la résolution adoptée, mais sans y faire consigner les motifs.

2. — ESPAGNE. Lorsqu'il s'agit de voter sur les articles d'un projet de loi ou sur tout autre sujet important, il est procédé par assis et levé, et, lorsqu'il n'y a pas une différence de plus de trois voix entre ceux qui approuvent et ceux qui rejettent, il est procédé à l'appel nominal.

L'appel nominal a lieu de la manière suivante. Les Sénateurs s'approchent du bureau selon l'ordre dans lequel ils sont assis, en commençant par la droite du président, et ils disent *oui* ou *non*, suivant qu'ils sont pour ou contre. Un des secrétaires écrit les noms des premiers, un autre les noms des seconds. Lorsque le vote est terminé, les secrétaires en font connaître le résultat.

Aucun Sénateur présent au moment du vote ne peut s'excuser de voter pour ou contre.

Le Sénateur qui a un intérêt personnel dans la question soumise au vote est tenu de s'abstenir de voter.

Aucunes réserves, additions, explications ni conditions ne sont admises dans le vote, mais les Sénateurs peuvent,

avant qu'il commence, faire au bureau ou à la commission les questions qu'ils jugent convenables pour s'éclairer.

Dans le vote public ou par appel nominal, les Sénateurs peuvent faire constater leur vote au procès-verbal.

Il est procédé par la voie du scrutin sur toutes les questions de censure ou de blâme contre les Sénateurs, ministres ou autres personnes justiciables du Sénat. Le scrutin a lieu à l'aide de boules blanches et de boules noires.

5. — Le nombre des votes se compte par celui des billets valables, et non par celui des Sénateurs présents.

44. Lors de l'appel nominal, les Pairs ne quittent leurs places qu'après avoir été appelés, et les reprennent aussitôt après avoir voté.

Si cet ordre n'est point observé, le président fait suspendre l'opération.

45. Le résultat des délibérations de la chambre sur les projets de loi et les Résolutions de la chambre des Députés est proclamé par le président en ces termes : *La chambre a adopté*, ou *la chambre n'a pas adopté.*

46. Les nominations auxquelles la chambre procède en assemblée générale se font au scrutin secret.

Les Pairs sont appelés, par appel nominal, à déposer leurs bulletins.

Toutes les nominations se font à la majorité absolue. Cependant, au troisième tour de scrutin, la majorité relative est suffisante.

La majorité des votes est comptée d'après le nombre des bulletins valables, et non d'après celui des membres présents.

47. Les bulletins du scrutin de liste portent autant de noms qu'il y a d'élections à faire. Un bulletin qui porte un plus grand nombre de noms n'est valable que pour les premiers, jusqu'à concurrence du nombre requis.

Deux scrutateurs désignés par le sort ouvrent les bulletius, que le président lit à haute voix.

En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé des deux concurrents est élu.

Lorsque le résultat a été proclamé, les bulletins sont détruits.

48. La chambre ne peut prendre une délibération ni procéder à une élection que lorsque le tiers des Pairs ayant voix délibérative est présent.

1. — Voir, sur cet article, le chapitre VI de la première partie.

2. — BELGIQUE. Le Sénat ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie.

49. Toute protestation contre une décisiou de la chambre est interdite.

ESPAGNE. Aucune protestation n'est admise sur un vote décidé par la majorité absolue.

TITRE V.

Règles particulières aux propositions faites par un des Pairs.

50. Tout Pair qui veut faire une proposition de loi remet au président, à l'ouverture d'une séance, la proposition écrite et signée.

Le président prévient la chambre que les bureaux auront à se réunir pour examiner une proposition de loi déposée par un Pair.

La chambre détermiue aussitôt le jour et l'heure de leur réunion.

1. — BELGIQUE. Non-seulement le Sénat a un droit d'ini-

tiative de même que la chambre des Représentants, mais encore l'article 40 de la constitution lui garantit en toute liberté le droit d'enquête parlementaire.

2. — ESPAGNE. Le droit d'initiative appartient au Sénat, mais une proposition ne peut être signée par plus de cinq Sénateurs; elle est lue par un de ceux qui l'ont présentée, et, lorsqu'elle est relative à un sujet important, elle doit être accompagnée d'une note de développements

51. Le président de chaque bureau transmet l'avis de son bureau au président de la chambre.

Si trois bureaux au moins sont d'avis que la proposition doit être développée, le président, à l'ouverture de la séance suivante, en informe la chambre, et un des secrétaires lui donne lecture de la proposition.

1. — BELGIQUE. Il est donné lecture, par un secrétaire, de la proposition déposée par un Sénateur sur le bureau du président. Si deux membres appuient la proposition, son auteur est admis à la développer au jour que la chambre indique.

2. — ESPAGNE. La proposition n'est renvoyée dans les bureaux qu'après qu'il en a été donné lecture au Sénat. Les bureaux délibèrent sur l'utilité ou l'opportunité de la mesure proposée. Si un bureau, sur les cinq qui composent le Sénat, qualifie la proposition d'utile ou d'opportune, il en est fait une seconde lecture, après laquelle s'ouvre la discussion sur la prise en considération.

52. Après cette lecture, le Pair auteur de la proposition annonce le jour où il désire en présenter le développement, et la chambre détermine quand il sera entendu.

Au jour fixé, la chambre entend ce développement, et délibère immédiatement si elle prend ou ne prend pas en considération la proposition, ou si elle l'ajourne.

BELGIQUE. Si une proposition, après son développement, est appuyée par deux autres membres, la discussion s'ouvre sur la question de savoir si la chambre la prend en considération; dans l'affirmative, elle décide si la proposition est renvoyée à l'examen d'une commission, qui en fait un rapport, ou bien si elle commence la discussion au fond sur-le-champ, ou si elle l'ajourne.

53. Si la chambre prend la proposition en considération, elle est imprimée et distribuée, et il est procédé conformément aux articles 15 et suivants du titre II ci-dessus.

54. L'auteur d'une proposition prise en considération peut toujours la retirer; mais si un autre Pair déclare la reprendre en son nom, la délibération continue.

55. Une proposition de loi adoptée par la chambre prend le nom de *projet de loi*. Ce projet de loi est transmis, par un message, à la chambre des Députés.

56. Toute proposition que la chambre n'a pas prise en considération, ou qu'elle a rejetée après discussion, ne peut être représentée dans le cours de la session.

57. Toute proposition de dispositions réglementaires qu'un Pair veut soumettre à la chambre doit être présentée, examinée et discutée dans les formes réglées aux articles du présent titre.

58. Lorsqu'un Pair croit devoir appeler l'attention de la chambre sur un objet étranger à l'ordre du jour, et ne rentrant point dans les propositions prévues aux articles 50 et 57 précédents, il dépose sur le bureau une demande indiquant le sujet sur lequel il désire obtenir la parole. Cette demande est lue immédiatement par un des secrétaires, et, si elle est appuyée par deux membres,

e président consulte la chambre, qui décide, s'il y a lieu, le moment auquel le Pair sera entendu.

TITRE VI.

Organisation des bureaux.

59. La chambre se divise, par la voie du sort, en sept bureaux, chacun composé, autant qu'il est possible, d'un même nombre de Pairs.

Ces bureaux, qui sont désignés par les numéros 1, 2, 3 et suivants, sont renouvelés en entier, après un mois de durée, et ainsi successivement pendant le cours de la session.

1. — Le règlement de 1814 prescrivait de procéder à la division de la manière suivante : on mettait dans une urne autant de numéros qu'il y avait de Pairs composant la chambre. Les vingt-cinq premiers composaient le premier bureau et ainsi de suite ; s'il restait pour le dernier bureau moins de quinze membres, les membres restants étaient répartis entre les bureaux déjà complets.

2. — ESPAGNE. Le Sénat se divise en cinq bureaux, par la voie du sort et de la manière suivante : les noms de tous les Sénateurs présents, à l'exception de celui du président, sont écrits sur autant de bulletins séparés et placés dans une urne. Un secrétaire les tire un à un et les lit à haute voix. Un autre secrétaire les écrit sur des listes différentes ainsi qu'il suit : le premier nom est porté sur la première liste ; le second sur la seconde liste ; le troisième sur la troisième liste ; le quatrième sur la quatrième ; le cinquième sur la cinquième ; le sixième reporté sur la première ; le septième sur la seconde ; le huitième sur la troisième, et ainsi de suite.

Chaque liste donne de cette manière la composition de chaque bureau.

3.—Après la chambre des Pairs, le Sénat espagnol est la seule assemblée qui ait admis la division en bureaux. Le Sénat belge ne l'emploie pas, et ce fait est d'autant plus remarquable, que la Belgique a emprunté à la France toutes ses formes parlementaires.

60. Aussitôt après sa formation, chaque bureau choisit, parmi ses membres, un président et un secrétaire.

Les membres du bureau qui ont obtenu le plus de suffrages après ceux qui ont été nommés président et secrétaire remplissent les fonctions de ceux-ci en cas d'absence.

Espagne. La nomination du président et des secrétaires des bureaux et des commissions se fait de vive voix; mais si quelque Sénateur réclame, elle se fait par écrit comme toutes autres élections du Sénat.

61. Les dispositions du présent règlement relatives aux formes des nominations et des délibérations sont applicables aux opérations qui ont lieu dans les bureaux.

TITRE VII.

Pétitions.

62. Il est tenu, dans les bureaux du secrétariat, un registre dans lequel les pétitions adressées à la chambre sont enregistrées successivement à la date de leur présentation, et distinguées par un numéro d'ordre qui est reporté sur la pétition originale.

La série de ces numéros recommence à chaque session.

1. — Belgique. Une commission permanente de sept membres est formée dès l'ouverture de la session, chargée de l'examen et du rapport des pétitions.

2.—Espagne. La commission des pétitions est composée par la réunion du président et des quatre secrétaires du Sénat. Cette commission doit rendre compte des pétitions au moins une fois par semaine ; elle en propose le renvoi au gouvernement ; elle les retient à titre de renseignements, ou elle propose de décider qu'il n'y a pas lieu de délibérer.

63. Un comité, composé de sept Pairs, et renouvelé de mois en mois, est chargé de l'examen et du rapport des pétitions qui lui sont transmises par le secrétariat aussitôt après leur enregistrement.

Chaque bureau, dans la séance où il élit son président et son secrétaire, nomme, parmi les Pairs qui en font partie, un des membres du comité.

64. Le comité ne s'occupe que des pétitions qui sont adressées à la chambre dans le cours de la session, et dont les signatures sont suffisamment constatées.

65. Le comité fait son rapport à la chambre deux fois par mois au moins.

L'objet des pétitions comprises dans ce rapport est indiqué sommairement par le feuilleton d'ordre du jour de la séance où il doit être présenté.

TITRE VIII.

Procès-verbaux. Impressions.

66. Le procès-verbal des séances de la chambre contient l'exposé des opérations de la chambre pendant chaque séance; les opinions n'y sont mentionnées que sommairement ; les opinants n'y sont pas nommés.

Les exposés des motifs des projets de loi et les rapports des commissions y sont textuellement insérés.

67. Les rappels à l'ordre ne sont insérés au procès-verbal qu'autant que la chambre l'a expressément décidé.

68. Aucun des discours prononcés ni aucune des pièces lues dans la séance, à l'exception des exposés des motifs des projets de loi et des rapports des commissions, ne sont insérés au procès-verbal, à moins que la chambre n'en ait ordonné l'insertion.

Il indique seulement le titre, ainsi que le numéro de l'enregistrement des actes et pièces dont la chambre aurait ordonné le dépôt dans ses archives.

Le procès-verbal est signé par le président et par les secrétaires qui ont siégé au bureau.

69. Lorsqu'il est fait hommage d'un ouvrage à la chambre, le président l'en informe à l'ouverture de la séance. L'ouvrage est renvoyé à sa bibliothèque sans aucune mention au procès-verbal.

70. Les procès-verbaux de la chambre sont imprimés séance par séance, et distribués aux membres des deux chambres.

Les Pairs peuvent, en tout temps, prendre communication des procès-verbaux originaux, ainsi que des pièces déposées aux archives.

71. La chambre n'ordonne l'impression que des projets de loi, exposés de motifs, propositions, développements, rapports, amendements et autres pièces nécessaires pour éclairer ses délibérations.

Elle peut, cependant, ordonner l'impression des discours prononcés à l'occasion de la mort d'un de ses membres.

72. Aucun extrait des actes de la chambre ne peut être délivré que sur l'autorisation du bureau, signée du président et de deux secrétaires au moins.

73. Le règlement est imprimé et distribué aux membres de la chambre.

Lorsque la chambre adopte, soit une addition, soit une modification à son règlement, le bureau coordonne les changements

avec les articles de ce règlement Il est réimprimé et adressé à chacun des Pairs.

TITRE IX.

Admission et réception des Pairs.

74. Lorsqu'un Pair a été nommé, et que l'ordonnance de sa nomination, accompagnée de titres justificatifs, est parvenue au président, celui-ci en informe la chambre dans sa plus prochaine séance.

75. Trois Pairs désignés par le sort sont chargés de vérifier l'ordonnance de nomination.

Cette commission fait son rapport séance tenante.

S'il n'y a point de réclamation, le président déclare que le nouveau Pair sera reçu dans la séance suivante.

76. Au jour fixé, immédiatement après la lecture du procès-verbal, le président annonce que le nouveau Pair se présente.

Le grand-référendaire et deux membres désignés par le président, précédés de deux huissiers, l'introduisent dans la chambre.

Le président ordonne au garde des registres de lire l'ordonnance de nomination.

Après cette lecture, pendant laquelle le nouveau Pair se tient debout, il prête serment et prend séance.

1. — Espagne. Lors de la prestation de serment, chaque Sénateur est reçu et accompagné par deux secrétaires, dont l'un lit, à haute voix, la formule suivante : « Jures-tu de garder religieusement la constitution de la monarchie espagnole, décrétée et sanctionnée par les Cortès générales de la nation, et acceptée par Sa Majesté la Reine, gouvernante au nom de son auguste fille dona Isabelle II? Jures-tu fidélité et obéissance à la Reine légitime des Espagnes

dona Isabelle II, et, pendant sa minorité, à son auguste mère dona Marie-Christine de Bourbon, comme Reine gouvernante du royaume? Jures-tu de remplir bien et fidèlement ton mandat de Sénateur? »

Le Sénateur, s'agenouillant au côté droit du président, et posant la main droite sur le livre des Évangiles, répond : « Oui, je le jure. »

Le président termine en disant : « Si tu le fais, Dieu t'en récompensera, sinon, il t'en demandera compte. »

Pendant cette cérémonie, tous les Sénateurs et les assistants se tiennent debout; le président seul reste assis.

2. — Voir les notes sur l'article 5 du Règlement de la chambre des Députés.

TITRE X.

Adresses, députations, etc.

77. Les projets d'adresse au Roi sont rédigés par une commission de sept membres nommés dans les bureaux.

Lorsque la commission a rédigé le projet, il est communiqué aux bureaux.

Chaque membre de la commission lui rapporte les observations du bureau dont il fait partie.

Le projet, modifié ou mainteau par la commission, est présenté à la chambre par son rapporteur.

La chambre délibère et vote comme sur les projets de loi.

Belgique. Les projets d'adresse sont rédigés par une commission composée du président et de quatre membres choisis à la majorité absolue. Les députations chargées de les présenter au Roi sont nommées par la voie du sort;

mais le Sénat détermine le nombre de membres qui les composent.

78. Les vingt membres de la chambre qui, avec le bureau et le grand-référendaire, composent les grandes députations, sont désignés par le sort.

ANGLETERRE. Les adresses de la chambre des Pairs sont le plus souvent portées au Roi par ceux des Pairs qui ont des emplois particuliers dans sa maison. Quelquefois, quand l'adresse touche à une question de haute importance, elle est présentée par la chambre entière.

ESPAGNE. Le président nomme les membres de la députation qui doit aller vers le Roi et les membres de la famille royale.

79. Les Pairs portent l'habit bleu de roi, collet et parement brodés en or.
Cet habit est porté dans toutes les séances de la chambre.

1.—Le règlement adopté par la chambre, le 2 juillet 1814, portait les deux articles suivants :

Art. 79. « Les Pairs prennent le manteau et l'habit de cérémonie dans les solennités, et, dans ce cas, la lettre de convocation indique l'obligation de les porter. » Art. 80. « L'habit des Pairs, dans les séances ordinaires, est l'habit français, bleu de roi, collet droit, semé de fleurs de lis brodées en or, parements brodés comme le collet, boutons d'or chargés d'un manteau herminé, le chapeau à trois cornes et l'épée. »

Ces deux dispositions ont disparu dans la révision du règlement opérée en 1833 ; elles ont été remplacées par l'article 79 ci-dessus.

2.—Une ordonnance du 20 avril 1824 a réglé le costume des membres de la cour des Pairs; il se compose d'une simarre de soie bleu de roi, épitoge d'hermine, toque de velours, etc. —Toutes les fois que la cour des Pairs a été appelée à siéger depuis 1830, les membres portaient le costume arrêté par l'article 79 ci-dessus.

80. Lorsque la chambre a perdu un de ses membres, si les obsèques ont lieu à Paris, douze Pairs y assistent en costume.

Ces douze Pairs sont désignés, suivant l'ordre de nomination, moitié au commencement et moitié à la fin de la liste, successivement et jusqu'à l'épuisement de la liste.

Ils sont particulièrement invités par le grand-référendaire, et remplacés, en cas d'absence ou d'empêchement, dans l'ordre ci-dessus indiqué, de sorte que le nombre de douze soit toujours complet.

TITRE XI.

Police du palais et de la salle de la chambre, etc.

81. La police du palais et de ses dépendances appartient au grand-référendaire, sous l'autorité de la chambre.

82. Les passeports et les certificats de vie sont délivrés aux membres de la chambre par le grand-référendaire.

83. Pendant tout le cours des séances, les personnes placées dans les tribunes se tiennent assises, découvertes et en silence.

Toute personne qui donne des marques d'approbation ou d'improbation est sur-le-champ exclue des tribunes par les huissiers chargés d'y maintenir l'ordre.

Tout individu qui trouble les délibérations est traduit, sans délai, devant l'autorité compétente.

84. L'article précédent est imprimé et affiché à chaque porte des tribunes.

TITRE XII.

Officiers de la chambre, employés, etc.

85. Il y a un garde des registres chargé de tenir la plume et de rédiger le procès-verbal,

Un garde des registres adjoint le seconde et le remplace au besoin.

Ils ont un siége dans le parquet.

86. Le garde des registres soumet aux secrétaires et au président la rédaction du procès-verbal.

Ce n'est que lorsque la rédaction en a été approuvée par le bureau que la lecture du procès-verbal est faite à la chambre.

87. Il est pourvu, quand il y a lieu,

1° A la nomination du garde des registres et de son adjoint, à celle des messagers d'État et du bibliothécaire, par la chambre, sur la proposition du président, après avoir entendu le rapport de sa commission de comptabilité;

2° A celle du caissier, par la chambre, sur la proposition de la même commission.

3° A la nomination du directeur de l'administration intérieure et de la comptabilité; à celle des divers employés de la chambre, des huissiers, des gagistes et gens de service, par le grand-référendaire, après s'en être entendu avec la commission de comptabilité, qui en rend compte à la chambre dans les observations générales qu'elle est chargée de lui présenter chaque année.

TITRE XIII.

De la comptabilité.

88. Une commission de sept membres, nommée par la chambre dans ses bureaux, au commencement de chaque session, re-

çoit les comptes, recueille les renseignements nécessaires pour leur vérification, et lui présente chaque année,

1° le règlement du budget, dont la clôture est prononcée par les lois et règlements sur la comptabilité, pour être approuvé par elle;

2° La situation provisoire de chacun des chapitres de recette et de dépense du budget de l'année suivante, c'est-à-dire de l'année la plus voisine de celle pour laquelle le budget devra être proposé.

Elle soumet à la chambre ses observations sur les améliorations dont les diverses parties des recettes, des dépenses et de la comptabilité lui paraissent susceptibles.

89. La commission veille à ce qu'il soit procédé, chaque année, au récolement du mobilier; à ce que l'inventaire de ce mobilier éprouve les changements et modifications qui pourront résulter, soit de la vente des objets hors de service, soit des achats ou acquisitions de nouveaux objets; à ce que l'état ou catalogue de la bibliothèque reçoive également les augmentations qui proviendront des acquisitions de chaque année, et à ce que des doubles de ces états et inventaires, signés et certifiés par les agents responsables, soient également déposés aux archives.

RÈGLEMENT

DU 13 AOUT 1814, CONCERNANT LES RELATIONS DES CHAMBRES AVEC LE ROI ET ENTRE ELLES.

Depuis 1814, le règlement de la chambre des Députés a été fréquemment modifié dans un grand nombre de ses dispositions; le règlement de la chambre des Pairs a été presque entièrement refait en 1828 et en 1835; le règlement concernant les relations des chambres avec le Roi est seul

resté stationnaire. Seul il s'est maintenu intact, comme pour attester que l'esprit de cour survit aux révolutions, et que la plus mauvaise loi, qui peut protéger des abus, trouve toujours des soutiens. Il n'est pas un ministère depuis 1830 qui ait songé à réformer le règlement de 1814 ; et certes les questions que le sujet renferme sont assez importantes pour mériter de préoccuper un instant ceux qui dirigent la marche du gouvernement représentatif.

Le règlement de 1814 est remarquable à plus d'un titre. Il atteste la défiance conçue par la Restauration contre le pouvoir parlementaire; défiance démontrée par les violations de la Charte consacrées par cet acte; par l'obligation d'un cérémonial gothique contraire à toutes les idées de notre temps; par des incohérences et des puérilités qu'on s'étonne de rencontrer dans un texte qu'on a la prétention de faire considérer comme une loi. Le temps a mutilé cet acte, et l'on ne saurait dire aujourd'hui quelles sont celles de ses dispositions qui auraient conservé une force nécessaire, un caractère vraiment obligatoire. Au point de vue d'une législation régulière, il n'est aucune de ces dispositions qui puisse être justifiée, et l'on serait porté à se demander si la pensée qui maintient cet acte en vigueur ne serait pas la même que celle qui en avait inspiré le projet à la Restauration.

A la suite du règlement de 1814, nous plaçons les règles de communication observées entre la chambre des Représentants et le Sénat des États-Unis. Ce document renferme des vues sans contredit plus utiles au régime parlementaire que le règlement de 1814; il serait vivement à désirer que l'on songeât à lui faire quelques emprunts qui ne pour-

raient tourner qu'à l'avantage des travaux de nos assemblées législatives.

TITRE PREMIER.

Ouverture de la session.

Art. 1er. La convocation des deux chambres est faite par une proclamation qui fixe le jour de l'ouverture de la session.

Tous les Députés sont tenus de s'y rendre.

Les Pairs sont convoqués par des lettres closes du Roi, contresignées par le chancelier de France.

Les Députés des départements sont convoqués par des lettres closes du Roi adressées à chacun des Députés, et contresignées par le ministre de l'intérieur.

C'est par application de la règle écrite dans l'article 42 de la Charte que le Roi convoque les chambres. La proclamation dont il est ici question n'est autre qu'une ordonnance royale rendue dans la forme ordinaire. — Il semblerait qu'il suffit de l'ordonnance de convocation, sans qu'il fût nécessaire d'envoyer des lettres closes, aux Députés surtout qui tiennent leur droit de l'élection. C'est fort inutilement engager la signature royale que d'en faire usage dans un pareil cas. Cette lettre n'est point un ordre; à quoi donc sert-elle? Pourquoi le chancelier contresigne-t-il celle qui est adressée aux Pairs, lui qui n'est rien dans le ministère, et qui, par conséquent, n'a nulle responsabilité à donner pour couvrir la signature royale?— Qu'arriverait-il s'il convenait au ministre de l'intérieur de ne pas faire parvenir de lettre close à un Député? L'entrée de la séance royale serait-elle refusée à celui-ci? Non sans doute: alors, à quoi servent les lettres closes?

La pensee de cet article est facile à saisir. On voulait, en 1814, que le pouvoir parlementaire reçût l'impulsion de la puissance royale.

2. Le jour de l'ouverture de la session, les Pairs et les Députés se réunissent dans la même enceinte.

— Il n'est pas sans intérêt de constater le changement que la révolution de 1830 a fait subir dans l'exécution de cet article. Sous la Restauration, le Roi, les Pairs, les Députés, se réunissaient dans une salle du Louvre, résidence royale. Depuis 1830, la royauté et la pairie se rendent au palais de la chambre des Députés, qui a ainsi le privilége de contenir dans son sein les trois pouvoirs de l'État. Ne faut-il attribuer ce changement qu'à une simple circonstance de localité....?

3. Une députation de douze Pairs et de vingt-cinq Députés va recevoir le Roi au pied du grand escalier, et le conduit jusqu'aux marches du trône.

4. Lorsque le Roi est assis et couvert, il ordonne aux Pairs de s'asseoir, et les Députés attendent que le Roi le leur permette par l'organe de son chancelier.

4.—Pour justifier la différence qu'on remarque dans cet article, M. l'abbé de Montesquiou, ministre de l'intérieur, soutenait qu'il fallait établir quelque prééminence en faveur de la chambre des Pairs, pour compenser les différences qui résultaient de la nature du mandat des Députés, et que la distinction dont il s'agissait dans cet article était la moins marquée qu'on pût choisir.

Si la loi était à refaire aujourd'hui, aurait-on la pensée

d'y introduire une disposition semblable et conçue dans les termes de cet article?

2.—A l'ouverture de la session de 1815, le Roi Louis XVIII, assis et couvert, prononça le discours de la couronne en présence de MM. les Pairs et de MM. les Députés restant debout. Lorsque la lecture de ce discours fut terminée, le Roi dit à MM. les Pairs de s'asseoir; le chancelier dit à MM. les Députés que le Roi leur permettait de s'asseoir. (Voir *Annales hist. des sess. du Corps législ.*, ann. 1814 et 1815, tome II, page 28.)

5. Nul n'est couvert en présence du Roi.

Nous citons ici, mais seulement comme fait historique, le trait suivant. A l'ouverture des États-Généraux de 1789, après avoir prononcé son discours, le Roi, s'étant assis sur son trône, se couvrit. Tous les gentilshommes suivirent son exemple. Quelques membres du Tiers commencèrent aussi à se couvrir; d'autres s'y opposèrent. De là une rumeur au milieu de laquelle on n'entendait que ces mots : *Couvrez-vous! Découvrez-vous!* Le Roi, pour y mettre fin, se découvrit, et tout le monde l'imita. (*Histoire parlement. de la Révolution*, tome I, page 356.)

6. Quand le Roi a cessé de parler, le chancelier prend ses ordres, et annonce que la session est ouverte.

— Ce n'est plus aujourd'hui le chancelier, mais bien le ministre de la justice qui proclame l'ouverture de la session.

7. Le Roi est accompagné à sa sortie par les mêmes députations, et jusqu'aux mêmes lieux.

TITRE II.

Des proclamations du Roi portées aux deux chambres.

Art. 1er. Les proclamations du Roi sont portées aux deux chambres par des commissaires.

1. — L'entrée des chambres n'appartient qu'aux membres qui en font partie, et qu'aux ministres, en vertu de l'article 46 de la Charte. La Charte a donné le droit d'entrée aux ministres, parce qu'ils sont les représentants responsables de l'autorité royale ; c'est par l'intermédiaire de ses ministres que le Roi communique avec les chambres. Dès lors pourquoi se ferait-il représenter ici par des commissaires? Les fonctions de ceux-ci ne peuvent-elles être remplies par des ministres? Des commissaires autres que des ministres ne peuvent s'introduire dans les chambres que par une violation de l'article 46 de la Charte. D'ailleurs, on ne conçoit pas l'utilité de pareils intermédiaires pour un acte qui est essentiellement du domaine de la prérogative royale, qui ne peut se produire que sous la garantie de la responsabilité ministérielle. (Voir titre III, article 1er.)

2. Ces commissaires seront reçus au haut de l'escalier, et introduits par le grand-référendaire dans la chambre des Pairs. Les questeurs reçoivent et introduisent de même les commissaires envoyés à la chambre des Députés.

3. Les proclamations sont remises par les commissaires au président, qui en fait lecture, toute affaire cessante.

4. La chambre se sépare à l'instant si la proclamation ordonne la clôture de la session, l'ajournement ou la dissolution de la chambre.

5. Les commissaires du Roi se placent sur des siéges qui leur sont réservés vis-à-vis du bureau.

TITRE III.

Des messages du Roi, de la forme des lois proposées par le Roi, et de l'acceptation des chambres.

Art. 1er. Les messages du Roi contenant des propositions de lois sont portés aux chambres par ses ministres, qui pourront être assistés de commissaires envoyés par le Roi.

Dans le projet du gouvernement, cet article se terminait de la manière suivante : Sont portés aux chambres par ses ministres *ou par des commissaires que le Roi en a particulièrement chargés*. Cette dernière disposition fut attaquée comme inconstitutionnelle par la commission même de la chambre des Deputés, qui demandait que les projets de la loi fussent portés par des ministres seulement. M. le ministre de l'intérieur soutint vivement son projet, et, par forme de transaction, un amendement fut adopté, portant que les ministres *pourraient être assistés* de commissaires. (Séance du 18 juillet 1814.)

La question tranchée par cet article est grave, en ce que, d'une part, elle attaque une disposition écrite dans la Charte, et que, d'autre part, elle ouvre l'entrée des chambres à des hommes qui ne peuvent avoir aucun droit de s'y introduire. Pour aborder la tribune parlementaire, il faut être Député, Pair, ou ministre. Le Député tient son droit de l'élection nationale; le Pair tient son droit de la loi en observation de laquelle il a pu être élevé à la pairie; le ministre tient son droit de ses hautes fonctions, et surtout de sa responsa-

bilité, qui couvre et garantit la prérogative royale. Tout autre fonctionnaire public qui ne réunit pas l'une de ces qualités est inadmissible dans les chambres, parce que nul ne doit pouvoir participer à la discussion des lois que celui qui tient son pouvoir de la constitution. Un ministre qui a besoin d'un commissaire avoue par-là même sa faiblesse ou son ignorance du sujet qu'il présente lui-même à la discussion des chambres. Si ce sujet est tellement spécial qu'un fonctionnaire inférieur au ministre puisse seul donner les explications nécessaires, les bureaux ou les commissions de la chambre doivent toujours être ouverts pour recevoir des communications que des administrateurs spéciaux sont appelés à donner; mais leur donner le droit de les produire à la tribune, de se mêler aux débats d'une assemblée à laquelle ils sont étrangers, c'est violer une prérogative au maintien de laquelle la dignité de chaque chambre est engagée.

Il ne faut pas perdre de vue que cette disposition a été proposée en 1814; c'est-à-dire, à une époque où l'on avait peur du gouvernement représentatif, et où le pouvoir royal se ménageait tous les moyens de le comprimer.

2. La loi proposée est rédigée en forme de loi, signée par le Roi, contre-signée par un ministre, et adressée à la chambre, à qui le Roi l'envoie.

On peut encore le remarquer ici, même dans les actes les plus sommaires, la prérogative royale tend à constater sa prédominence. Il semblait, en 1814, que l'autorité royale devait donner l'impulsion à tous les mouvements de

l'assemblée. (Voir prem. partie, chap. I, page 64 ; et, ci-après, la note sur l'art. 3 du titre IV.)

3. Les chambres ne motivent ni leur acceptation ni leur refus : elles disent seulement : *La chambre a adopté,* ou *la chambre n'a pas adopté.*

4. La loi qui n'est point adoptée ne donne lieu à aucun message, ni à aucune mention sur les registres de la chambre.

Il résulte de ce texte, dans la pratique parlementaire, un grand inconvénient, en ce qui concerne particulièrement les relations des chambres. Lorsque la chambre des Députés envoie à la chambre des Pairs une Résolution qu'elle a adoptée, celle-ci en accuse réception par un simple message qui ne spécifie pas même le sujet ou le titre de la Résolution. Si, après l'avoir examinée, elle la rejette, elle ne donne à la chambre des Députés aucun avis de sa décision ; elle ne lui envoie à ce sujet aucun message ; elle n'en fait aucune mention sur ses registres. Il en résulte que la chambre des Députés, une fois dessaisie de sa Résolution, ne sait plus ce qu'elle est devenue, quel en a été le sort. Officiellement, elle l'ignore. La même observation s'applique au cas où la chambre des Pairs envoie une proposition qu'elle a adoptée à la chambre des Députés, qui agit alors de la même manière,

Ne serait-il pas plus convenable que chaque chambre informât celle qui lui aurait adressé une Résolution du sort de cet acte, quel que fût le résultat du vote et du scrutin ?

5. La chambre qui adopte une proposition de loi en fait dresser la minute, signée de son président et de ses secrétaires, pour

être déposée dans ses archives, et en adresse au Ro
tion signée de mêm, et qui lui est portée par le pr
secrétaires de la chambre.

6. Lorsqu'une chambre supplie le Roi de prop
elle en donne connaissance à l'autre chambre; et s
y est également adoptée, elle adresse un message a
voie de son président et de ses secrétaires.

Cet article est abrogé par l'article 15 de la Cl

TITRE IV.

De la sanction et de la publication des l

Art. 1er. Le Roi refuse sa sanction par cette forn
s'avisera; et, s'il n'adopte point les propositions
qui lui sont faites, il dit : *Le Roi veut en délibérer.*

Cet article et les suivants qui composent
nous paraissent renfermer des dispositions d'u
portance qu'ils mériteraient de constituer à eux
spéciale et conçue dans un ordre plus régulier
plet que celui qui se remarque dans ce titre. —
ne détermine pas le délai dans lequel le Roi do
naître sa volonté. La constitution de 1791 don
un délai de deux mois pour délibérer sa sanc
refus.

2. Cette déclaration des volontés du Roi est notifi
bre des Pairs par le chancelier, et à celle des Dép
lettre des ministres adressée au président.

3. Le Roi sanctionne la loi qu'il a proposée en fai
sur la minute que ladite loi, discutée, délibérée e

les deux chambres, sera publiée et enregistrée, pour être exécutée comme loi de l'État.

1. — Au lieu des mots : *la loi discutée, délibérée et adoptée*, le projet du gouvernement portait : *la loi vérifiée et acceptée* par les deux chambres, rédaction qui avait pour but d'enlacer les chambres et de restreindre autant que possible leur droit de contrôle et d'examen.

2. — Cet article est une preuve de la confusion que nous avons signalée dans le chapitre VIII de la première partie. Les termes suivant lesquels il est conçu conduiraient à croire que la sanction royale résulte de l'inscription apposée sur la minute de la loi, pour ordonner sa publication. Il n'en saurait être ainsi : sanction, promulgation, publication apparaissent ici confondues dans un même acte, alors qu'elles constituent trois opérations distinctes, ayant chacune une valeur nécessaire. De telles confusions sont toujours fâcheuses à remarquer dans les lois, et malheureusement elles abondent dans la législation française.

4. Les lois proposées par le Roi sur la demande des deux chambres sont publiées et sanctionnées dans la même forme que celles proposées de son propre mouvement.

TITRE V.

Communication des chambres avec le Roi, et des chambres entre elles.

Art. 1er. Le Roi communique avec la chambre des Pairs, et cette chambre communique avec le Roi par le chancelier, et, en son absence, par le vice-président.

2. Les communications du Roi avec la chambre des Députés se font par la voie des ministres, et celles de la chambre avec le Roi, par l'intermédiaire du président de la chambre ou des vice-présidents.

Le règlement de 1814 a été, depuis 1830, scrupuleusement observé dans toutes celles de ses dispositions qui consacrent un cérémonial d'étiquette en présence ou à l'égard de la puissance royale; d'où vient qu'un usage a tenté de s'introduire, qui substituait l'intervention illégale d'un aide-de-camp du Roi à l'intervention constitutionnelle du ministre de l'intérieur, dans diverses occasions qui appelaient à la cour des députations de la chambre des Députés? La règle posée dans cet article est nécessaire; elle est une conséquence des principes du gouvernement représentatif; on a peine à comprendre que son application ait pu seulement faire le sujet d'une question ou d'un doute de la part surtout d'un ministre du Roi. Le fait cependant s'est présenté à la séance de la chambre des Députés du 28 avril 1838.

3. Les chambres communiquent entre elles par l'intermédiaire de leurs présidents, dont les lettres sont portées par des messagers d'État précédés par deux huissiers.

4. Ces messagers sont reçus au bas de l'escalier et introduits dans la chambre par des huissiers; ils remettent leurs lettres aux secrétaires, qui les transmettent au président; et ils se retirent avec les mêmes honneurs, après avoir reçu acte de leur message.

5. Les chambres ne peuvent jamais se réunir. Toute délibération à laquelle un membre d'une autre chambre aurait concouru est nulle de plein droit.

TITRE VI.

Des adresses.

Art. 1er. Les adresses que les chambres font au Roi doivent être délibérées et discutées dans les formes prescrites pour les propositions de lois.

2. Ces adresses sont portées au Roi par une grande ou par une simple députation, selon qu'il plaît au Roi.

3. La simple députation est composée du président et de deux secrétaires; vingt-cinq membres de la chambre, y compris le président et les secrétaires, forment la grande députation.

4. Aucune chambre ne peut, dans aucun cas, faire des adresses au peuple.

TITRE VII.

Dispositions générales.

Art. 1er. La chambre des Pairs ni celle des Députés ne se montrent jamais, en corps, hors du lieu de leurs séances.

— Plusieurs fois, en 1830, et après le serment du 8 août, la chambre des Députés s'est montrée en corps hors du lieu de ses séances. C'est qu'alors la démonstration était utile à la sécurité du pays, et pouvait plus facilement se justifier que la disposition prohibitive portée par cet article.

2. Elles n'envoient de députations qu'au Roi, et avec sa permission expresse. Elles peuvent députer vers les princes et princesses de la famille royale, lorsqu'elles y sont autorisées par le Roi.

3. L'habit de cérémonie des Pairs et celui des Députés seront réglés par une disposition particulière.

Cet article ne dit pas que l'habit de cérémonie soit obligatoire. Il en présuppose l'usage, et annonce que l'habit sera réglé ; il annonce seulement une disposition à intervenir. De quelle nature, pensait-on en 1814, que dût être cette disposition ? Était-ce une loi, une ordonnance, ou bien chaque chambre écrirait-elle cette disposition dans son règlement ?

En ce qui concerne la chambre des Pairs, on peut voir la note sur l'article 79 du règlement de cette chambre.

En ce qui concerne la chambre des Députés, nous rappellerons que le règlement de cette chambre, arrêté à la date du 25 juin 1814, portait un article 19 ainsi conçu : « Les Députés ne peuvent siéger en séance publique sans être revêtus de leur costume ; le costume actuel est provisoirement conservé. » — Plus tard, et le 12 septembre 1815, une ordonnance royale fut rendue, qui réalisait la disposition annoncée dans l'article 3 ci-dessus, et déterminait, en exécution de cet article, la couleur et la forme de l'habit attribué aux Députés. — En 1830, la chambre supprima l'article 19 de son règlement, et décida ainsi implicitement qu'elle ne ferait plus usage du costume spécial. — Cependant, la prétention de le remettre en vigueur a été élevée durant la session de 1838. Une proposition a été faite d'exécuter l'art. 3 de la loi de 1814 ; présentée à la séance du 25 janvier 1838, elle a été développée en comité secret, prise en considération et renvoyée à l'examen d'une commission. M. Lamartine, rapporteur, a conclu au rejet de cette proposition, dans la séance du 3 février suivant. La discussion en a eu lieu à la séance du 6 février, et, après des débats animés, elle a été rejetée au scrutin secret.

RÈGLES ET ORDRES

COMMUNS AUX DEUX CHAMBRES DU CONGRÈS DES ÉTATS-UNIS.

Art. 1er. Toutes les fois qu'il y aura dans une chambre amendement d'un bill passé dans l'autre, si l'une des deux chambres demande une conférence et nomme des commissaires à cet effet, et que l'autre chambre en fasse autant, les deux commissions s'assembleront, à l'heure qu'elles auront prédéterminée, dans la chambre des conférences, et se feront connaître, verbalement ou par écrit, suivant que l'une des deux le désirera, les motifs qu'ont les chambres respectives pour ou contre l'amendement, et en *conféreront librement* entre elles.

Art. 2. Lorsque le Sénat enverra un message à la chambre des Représentants, il sera annoncé de la porte de la chambre par l'huissier, et le messager adressera d'une manière respectueuse son message à l'Orateur.

Art. 3. Les mêmes formalités seront observées en cas de message de la chambre au Sénat.

Art. 4. Les chambres emploieront à la transmission de leurs messages réciproques des personnes que le sentiment des convenances leur indiquera comme dignes de recevoir ces commissions.

Art. 5. Tant que les bills seront en délibération entre les

deux chambres, ils seront écrits et transcrits seulement sur papier, et certifiés par la signature des secrétaires respectifs.

Art. 6. Quand un bill aura passé aux deux chambres, avant d'être présenté au président des États-Unis pour sa signature, il sera dûment transcrit sur un rôle de parchemin, sous la direction du secrétaire de la chambre des Représentants ou du secrétaire du Sénat, selon la chambre qui en aura eu l'initiative.

Art. 7. Après que les bills auront été enrôlés, ils seront examinés par une commission mixte des deux chambres, composée d'un membre pour le Sénat et de deux pour la chambre des Représentants : ces membres formeront, durant toute la session, un comité permanent, à l'effet de collationner soigneusement les bills enrôlés avec les grosses qui en ont été expédiées, lorsqu'ils ont été passés dans les deux chambres ; ils corrigeront les erreurs qui pourraient s'être glissées dans la transcription sur les rôles, et en feront sans délai rapport aux chambres respectives.

Art. 8. Après cet examen et le rapport qui en sera fait, chaque bill sera signé d'abord par l'Orateur de la chambre des Représentants, ensuite par le président du Sénat.

Art. 9. Après ces signatures apposées, le bill sera présenté par le même comité au président des États-Unis, pour être par lui approuvé. Le rôle sur lequel le bill sera transcrit portera au dos l'énonciation de la chambre dans laquelle il a pris naissance, ladite énonciation certifiée par le secrétaire de la chambre; cette inscription sera notée au journal de chaque chambre. Ledit comité fera rapport du jour où les bills auront été présentés à l'approbation du

président des États-Unis, et il en sera également fait mention au journal des deux chambres.

Art. 10. Tous ordres, résolutions et votes qui seront dans le cas d'être présentés au président des États-Unis, pour recevoir son approbation, seront de même préalablement transcrits sur des rôles de parchemin ; ils seront examinés, signés, présentés à l'approbation par le même comité, de la même manière qu'il vient d'être dit pour les bills.

Art. 11. Lorsque le Sénat et la chambre des Représentants jugeront à propos de faire en commun une adresse au président des États-Unis, l'adresse lui sera présentée, dans la chambre d'audience, par le président du Sénat, et en présence de l'Orateur de la chambre des Représentants.

FIN.

332



TABLE.

TRAITÉ DE LA CONFECTION DES LOIS.

PREMIÈRE PARTIE.

SECONDE PARTIE.

[illegible] le même Libraire-Éditeur.

COU[illegible] [illegible] POLITIQUE, fait au Collége de Fra[illegible] M. Rossi, professeur; 1839. 2 vol. in-8.. 15 fr. » c.

RÉVOLUTION DE JUILLET 1830, son caractère légal et politique, hérédité de la pairie, majorats, droit d'aînesse et substitution; par M. Dupin, président de la Chambre des Députés. 1 vol. in-18.................. 4 50

HISTOIRE DU DROIT FRANÇAIS, par M. F. Laferrière professeur à la Faculté de Droit de Rennes; 1838. 2 vol. in-8.................................. 16 »

PRÉCIS DE L'HISTOIRE DU DROIT CIVIL EN FRANCE, par M. Poncelet, professeur d'histoire du droit à la Faculté de Paris. 1 vol. in-8.......................... 2 30

COLLECTION DES LOIS CIVILES ET CRIMINELLES DES ÉTATS MODERNES, publiée sous la direction de M. Victor Foucher, avocat-général du roi près la [illegible]r royale de Rennes. 6 vol. in-8.................. 50 »

[illegible]ANUEL FINANCIER, contenant le texte des dispositions législatives et autres documents qu'il importe de connaître pour éclairer le vote des lois de finances; par M. Ph. Valette, secrétaire de la présidence de la Chambre des Députés. 1 vol. in-18................ 2 25

ANNUAIRE PARLEMENTAIRE, recueil de documents relatifs aux deux Chambres, par MM. Denis Lagarde et Cerclet, secrétaires-rédacteurs de la Chambre des Députés; 1836. 1 vol. in-18........................ 4 »

ESCLAVAGE ET TRAITE, par Agénor de Gasparin, maître des requêtes; 1838. 1 vol. in-8............... 5 »

DE L'AFFRANCHISSEMENT DES ESCLAVES, et de ses rapports avec la politique actuelle; pour faire suite à ESCLAVAGE ET TRAITE. Par Agénor de Gasparin, maître des requêtes. 1 vol. in 8..................... 1 25

REVUE ÉTRANGÈRE ET FRANÇAISE DE LÉGISLATION ET D'ÉCONOMIE POLITIQUE, par une réunion de jurisconsultes et de publicistes français et étrangers, publiée par M. Foelix, docteur en droit, avocat à la Cour royale de Paris. — Prix des cinq premiers volumes, pour les personnes qui souscriront à l'année courante.. 90 »

Prix de l'abonnement, commençant le 1er novembre 1838, pour Paris.. 25 »

Imprimerie de A. Éverat et Comp., rue du Cadran, 14 et 16.



